



THE SENATE OF CANADA
THE CANADIAN SENATE IN FOCUS
1867-2001

Committees and Private Legislation Directorate
May 2001

TABLE OF CONTENTS

THE CANADIAN SENATE IN FOCUS 1867-2001

THE SENATE'S CONSTITUTIONAL POSITION

1. The System of Appointment to the Upper Chamber
2. The Constitutional Powers of the Upper Chamber
3. The Practical Powers of the Upper Chamber
4. Second Chambers in Other Democratic Federations
5. Constitutional Reform and the Senate

THE SENATORS

1. A Statistical Overview of Senate Membership since 1867
2. The Senate versus the House of Commons: Roles and Membership

CONCLUSION

BIBLIOGRAPHY

APPENDIX 1

THE CANADIAN SENATE IN FOCUS 1867-2001

"If the upper house agrees with the lower it is superfluous, if it disagrees, it ought to be abolished." - Abbé E.J. Sieyès, 18th century French politician

"It is difficult to find a powerful, successful, free democratic constitution of a great sovereign state which has adopted the single Chamber government." - Sir Winston Churchill

Just a few years after the Fathers of Confederation had laboured to define what the nature and role of a second chamber for our new nation should be, the Senate became the target of public and political criticism. Prime Minister Mackenzie was frustrated with the Conservative majority in the Senate, which had defeated some important bills during his first administration. By 1893, Senate reform was included in the Liberal Party platform. Alternately accused of being a rubber stamp when it passes legislation quickly or of overstepping its mandate as an appointed body if substantive amendments are proposed or the power of veto is exercised, the Senate has never gained the reputation, and thereby position, its many achievements should have earned for it as an institution.

Questions on the role and usefulness of the Senate have persisted for more than a century and, along with them, arguments and proposals for Senate reform. The following review of the Senate, from both historical and current perspectives, will attempt to answer some of the questions, clarify some of the arguments and generally bring the Canadian Senate into reasonable focus.

THE SENATE'S CONSTITUTIONAL POSITION

"... in the Upper House, - the controlling and regulating, but not the initiating, branch - ... in the House which has the sober second-thought in legislation, it is provided that each of those great sections shall be represented equally" - Sir John A. Macdonald

1. The System of Appointment to the Upper Chamber

Of approximately 50 bicameral legislatures in the world, Canada's was designed to serve the distinct needs of this unique federation. The preamble of the *Constitution Act 1867* sets out the decision of the federating provinces to adopt a constitution "similar in principle to that of the United Kingdom." Thus our two Houses of Parliament were patterned after those of Britain, with two intentional exceptions only: as a young country without an aristocracy, Canada's upper chamber could not be occupied by hereditary peers, but rather would house mature men (and, some time later, women) of diverse experience summoned by the Governor General on the recommendation of the Prime Minister; and secondly, the principal geographic regions of Canada would be represented equally. In the Commonwealth tradition, the Senate would primarily play a revising role, although its power was that of absolute veto. The lower chamber would be elected on the principle of representation by population.

The *Constitution Act* required that prospective senators be subjects of the Queen, be at least 30 years of age, have their permanent residence in the province (or, in the case of Quebec, one of its 24 senatorial divisions) for which they were appointed, and possess at least \$4,000 in real property. The latter provision is of little consequence today, although it could serve to ensure that senators are solvent. In 1867, the property qualification permitted the Senate to represent a further "minority" beyond those of the regions: the propertied classes. Originally appointed for life, in 1965 the Constitution was amended so that senators appointed after that date would be required to retire at age 75.

The Fathers of Confederation chose not to apply the principle of equal provincial representation in the Senate due to Canada's singular situation whereby one of its largest and most populous provinces also embodied a cultural and linguistic minority in the country. To have given Quebec the same number of senators as other less populous provinces that do not have any significant minorities would have

defrauded that province of the opportunity for its French-speaking minority voice to be heard.

The solution was found through weighing Senate representation to favour the less populous provinces. An equal number of appointments would be made to Canada's main regions which were, at the time of Confederation, Canada's two most populated provinces -- Ontario and Quebec, and the Maritime provinces - New Brunswick, Nova Scotia, and Prince Edward Island. Both Ontario and Quebec would have 24 senators each, while New Brunswick and Nova Scotia would be represented by 10 senators each and Prince Edward Island by four. By 1867, Prince Edward Island chose not to enter into the Canadian union immediately, and New Brunswick and Nova Scotia were granted 12 senators each to match Ontario's and Quebec's 24, for an original Senate of 72 members. Eventually, New Brunswick and Nova Scotia would drop their membership back to 10 senators each to provide four seats to Prince Edward Island and 24 more senators would be appointed to represent the four Western provinces (six each). Thus the four main regions of Canada - the Western provinces, Ontario, Quebec and the Maritime provinces -- are equally represented with 24 senators each. The balance was somewhat skewed when Newfoundland became a Province of Canada in 1949 and six more (maritime) senators were appointed. The Yukon and Northwest Territories were each granted one Senate representative in 1976 and Nunavut received a representative in 1999, for a current total of 105.

The Fathers of Confederation were perhaps predisposed to the idea of an appointed upper chamber due to the experience of many of the provinces. Most of the British North American provinces had established appointed legislative councils to complement the work of their elected assemblies, with the exception of Prince Edward Island whose legislative council was elected.¹ The Province of Canada, created when Upper and Lower Canada (later to become Ontario and Quebec) united in 1840, had an appointed Legislative Council until 1856, when a bill was passed to gradually replace the Council with elected members. The experience of the Province of Canada with an elected Council had not been favourable for various reasons, including the disinclination of worthwhile candidates to run for election due to the considerable cost of seeking votes in very large, 19th century constituencies, as well as the practice of appointing councillors to the ministry, which purposely had served to diminish its role as a check on legislation. Furthermore, the Council was acquiring "ambitious members who sought to make an active political career and became in effect 'a second edition of the assembly'."² The United States Senate, whose senators were appointed by state legislatures at the time of Canadian Confederation, only confirmed the notion that Canadian senators should be *centrally* appointed, as the Fathers of Confederation were of the opinion that it was the power struggle between the states and central government that had precipitated the American Civil War.

The concept of having an elected upper chamber was also unappealing to the Fathers, as it begged the obvious question of whose will would prevail if both Houses were composed of the chosen representatives of the voting public. "In their opinion [the Fathers of Confederation], both chambers would see themselves as popular assemblies capable of reflecting the will of the people -- a recipe for conflict and stalemate."³

Many provinces abolished their upper chambers within years of their entering the federation, although some lasted longer, such as Quebec's Legislative Council which remained in place until 1968. One of the main reasons for this abolition was that the original federal upper chamber had principally drawn upon the members of the provincial legislative councils for its appointments⁴, and another, the great expense to the provinces of maintaining second chambers.

Ultimately, the appointed federal chamber was charged with two important tasks by our constitutional authors: in the British tradition, its principal duty would be the revision and correction of legislation from the popular chamber, which would require "impartiality, expert training, patience and industry"⁵ in tandem with the representation of provinces, regions and minorities. Yet the Senate would go on to

perform functions the Fathers of Confederation had not imagined.

2. The Constitutional Powers of the Upper Chamber

A full six out of the fourteen days the Fathers deliberated at the Quebec Conference in 1865 were devoted to discussing the Senate. In fact, Confederation would not have taken place at all if there had not been agreement on the Senate because, with the House of Commons membership based on representation by population, both Quebec and the Maritime provinces made it clear that they would not enter into the union without a Senate for fear that the populous Province of Ontario would take control. Beyond the need for increased representation for the smaller provinces, our constitutional authors did not want to leave all the power in the hands of the "popular element," but aimed for a Senate that would act as a check upon the House of Commons.⁶ Sir John Alexander Macdonald recognized that this could not be achieved unless the upper house were granted the power to oppose, amend or postpone legislation from the lower Chamber. Nevertheless, such extensive power would have to be used with care; Macdonald pointed out that the Senate "will never see itself in opposition against the deliberate and understood wishes of the people⁷." George Brown, an Upper Canadian Liberal and later a senator himself, added that the Senate would have to refrain from vetoing money bills.⁸

Patterned after the British House of Lords, section 53 of the *Constitution Act* denied Canada's Senate the power to introduce bills "for appropriating any part of the public revenue, or for imposing any tax or impost." This section has been subject to varied interpretation through the years, ranging from George Brown's simple observation in 1865 that the Senate should not veto money bills, to the all-inclusive interpretation that the Senate should not amend or delay such legislation in any way (generally espoused by the House of Commons), to the view that the Senate has the power to do all save introduce financial legislation or amend it in a way that would cause an increase in tax or appropriation.

Controversy about the Senate's powers with regard to money bills seems to lie in the fact that, by 1867, the House of Lords had reluctantly resigned its power to amend money bills coming up from the Commons. In search of clarification, the Senate referred the question on its power with regard to financial legislation to a special committee chaired by Senator W.B. Ross in 1917. Commonly known as "the Ross Report," the committee's conclusion was that the preamble to the *Constitution Act*, which stated that Canada's Constitution was to be "similar in principle to that of the United Kingdom," did not override the language of section 53, which only prevented the Senate from *introducing* appropriation and taxation bills. The Ross Report was adopted unanimously by the Senate on May 22, 1918.⁹

When establishing the provisions for the upper chamber, the Fathers of the Canadian federation did not provide a mechanism to break a deadlock between the two Houses, as they believed the governments would be short-lived and that such a mechanism would not be necessary, nor did they want the governments of the day to follow the British practice of swamping the Senate with extra members simply to "carry out their own schemes.¹⁰" The British, based on their experience, advised our constitutional fathers to create a deadlock mechanism, however small, which they did. Similar to the swamping principle in the House of Lords but on a far lesser scale, the *Constitution Act* contained in sections 26 to 28 provision for the appointment of one or two extra senators from each of the three (later four) regions. Under section 26, the maximum number of senators could be increased by three or six senators (later four or eight) as required to break a deadlock. Although at least two Prime Ministers considered invoking section 26 as far back as Prime Minister Mackenzie in 1873, the appointment of senators over and above the usual 104 was not used until 1990 when Prime Minister Mulroney appointed eight additional senators to pass the Goods and Services Tax. This is not to say that use of this measure to ensure passage of controversial legislation was not considered before the GST was

introduced, but rather that invoking section 26 would not likely have produced the desired results, because the Opposition majority was too large to be overturned by eight additional government supporters.

In addition to its power to initiate all but financial legislation as well as that of absolute veto, the Senate was dealt a strong hand in 1867 on how Canada's Constitution would be altered in the future, since its concurrence would be required to make any constitutional amendments. The Senate exercised its right to refuse on only two occasions: in 1936 when it failed to pass an amendment to the Constitution that would have widened the provinces' rights to tax, and again in 1960 when it changed a constitutional amendment by freeing district and county court judges from an age 75 retirement requirement, leaving the age limit to apply to superior court judges only. The House of Commons concurred¹¹. The requirement of the Senate's concurrence for constitutional amendment was revoked with the patriation of the Canadian Constitution in 1982, although the Senate maintains a 180 day suspensive veto on such amendment.

In being able to amend, postpone and veto legislation, the Senate was constitutionally granted the power needed to make it effective. Yet, due to its appointed nature and in the shadow of public criticism, the Senate has often refrained from exercising this power.

3. The Practical Powers of the Upper Chamber

The Fathers of Confederation had envisioned a Senate that would check the prerogative of the elected body, when required, through its intervention in the legislative process, as well as represent the regions and social minorities. In fact, its role expanded well beyond this vision. As the 19th century distrust of democracy disappeared, the Senate evolved; Sir Clifford Sifton wrote in *The New Era in Canada* in only 1917:

No nation should be under unchecked, single-chamber government ... It must also be remembered that, under our system, the power of the Cabinet tends to grow at the expense of the House of Commons ... The Senate is not so much a check on the House of Commons as it is upon the Cabinet, and there can be no doubt that its influence in this respect is salutary."¹²

This observation stands true even today, however mild or ultimately inconsequential that check may prove, for the potential to intervene on greater questions remains.

In the legislative area, the Senate has proven itself the ideal House for the introduction of bills of private interest, principally because it is less costly (\$200 along with legal, printing and translation costs as opposed to \$500 plus the same costs in the House of Commons). This practice has assisted in lightening the legislative burden of the lower house while ensuring that the needs and interests of private individuals or corporations are duly considered.

With regard to government legislation, the Senate has slowly withdrawn itself from more active opposition to the will of the Commons, except in very few instances where it was believed that the Commons had presented an initiative to which the people were opposed and for which there was no popular mandate. In the first sixty years after Confederation (1867 - 1927), approximately 180 bills were passed by the House of Commons and sent to the Senate that subsequently did not receive Royal Assent either because they were rejected by the Senate or were passed by the Senate with amendments that

were not accepted by the Commons. In contrast, less than one-quarter that number of bills was lost for similar reasons in the sixty-year period from 1928 to 1987.¹³ In the 1970s, the practice of pre-study of bills before they reached the Senate virtually eliminated the need for amendments when bills reached the Senate, as the amendments were often taken care of while the bills were still in the Commons. Since the 1980s, pre-study has been rare, and a significant number of direct amendments to some controversial legislation have been recommended by the Senate. This has led to the loss of some Bills when the House has not concurred before the end of a session. Only four bills -- Bill C-43 on abortion, Bill C-93 on the reorganization of certain boards, agencies, commissions and tribunals, Bill C-28 on the L.B. Pearson International Airport, and C-220 on profiting from authorship respecting a crime -- have actually been defeated in the past several decades, with all of these defeats occurring in the 1990s.

The Senate has fulfilled other very important functions that were not anticipated at the time of Confederation. It has assumed investigative, deliberative and political duties to the benefit of the country.

The Senate began its social investigative work in earnest with the emergence of the modern welfare state in the 1960s. Political science professor Colin Campbell did not fail to recognize that, "Students of the Senate often dismiss social investigation as 'busywork' for part-time legislators ... Yet, during the late 1960s and early 1970s, social investigation *became integral to the ultimate development of innovative policy*.¹⁴ " Special committees have produced valuable reports in such areas as land use, manpower and employment, consumer credit, poverty, aging, science policy and mass media, among others. Among the more visible outcomes, Senate reports have led to the enactment of legislation based on their recommendations and the establishment of new government departments such as Manpower and Immigration, Consumer and Corporate Affairs and the Ministry of State for Science and Technology. Many of the reports from the special studies the Senate conducted years ago are still in popular demand today. As many Senate-watchers have observed, "Senate Committees do much the same thing as royal commissions and task forces, only they cost Canadian taxpayers less"¹⁵ and, one might add, often finish their investigations in less time.

In its deliberative role, the Senate has served as a national forum for the discussion of matters of public interest and the raising of concerns and protests from all parts of the country. These same deliberations have occasionally compelled the Senate to carry out investigations such as those mentioned above.

Politically, senators have served the national parties as fundraisers and campaign coordinators. Especially during the legislative lull of election periods, senators have been able to serve vital backstage roles in the election process -- roles which could otherwise be carried out only by professionals who would likely be compensated through campaign contributions.

And what of the Senate's role in provincial and regional representation and in protecting minority rights? Constitutional expert and former Senator Eugene Forsey wrote in 1982 that:

Part of the answer is that [the Senate] has not needed to (represent the provinces), because the Judicial Committee of the Privy Council, from about 1892 on, so interpreted the British North America Act that the power of the national Parliament was steadily narrowed Canada is now the most decentralized federation in the world. So the national Parliament's power to work injury to regional interests has turned out to be much smaller than the Fathers had expected; and big, powerful, pushing provinces, working through the frequent federal-provincial conferences, have largely taken over the task of protecting the regions and provinces even in matters under Dominion jurisdiction.¹⁶

As for the protection of minority rights, the Senate has all but left the affluent to manage on their own, instead making significant achievements - almost ironically - for the poor in Canada, the aging, the unemployed, farmers, fishermen and veterans, to name just a few. Through its membership, the Senate has spoken out not only for English- and French-speaking Protestant and Catholic minorities, but for all the cultures and religions that make up the Canadian mosaic.

4. Second Chambers in Other Democratic Federations

Although a young nation, Canada's federal democracy is one of the longest-standing. At the time of Canadian Confederation, there were only two examples of federal democratic systems for Canada to draw upon: those of the United States of America (1787) and Switzerland (1848). Any observation southward at that time was not so much to emulate as to avoid what were perceived to be flaws in the American system of government, since the Fathers of Confederation believed that too much power in the hands of the states had triggered the Civil War. Furthermore, the governments of the British North American colonies were already based on Great Britain's parliamentary system and would form the basis for Canada's parliament. The British example nevertheless had to be adapted to the Canadian condition, hence the call for regional representation in the Senate.

Since 1867, however, several new federations have created second chambers: Australia (1901), and the post-1945 federations such as Germany, India, Malaysia, the West Indies and Nigeria.¹⁷ A review of the current operation of second chambers in a few of these federations, as well as in the United Kingdom, is opportune in considering how, and whether, Canada's own system might be improved or not.

United Kingdom

Until 1999 membership of the House of Lords at Westminster varied according to deaths and the appointment of new life peers, but was generally over 1000 members: approximately 800 hereditary peers and over 300 life peers. In 1999 the government of Prime Minister Blair introduced a revolutionary change in the composition of the Lords as the first part of a two stage reform plan. The *House of Lords Act, 1999* created a transitional House by reducing the number of hereditary peers to 92. Seventy-five peers were elected by the political parties and Cross Bench: 42 Conservatives; 28 Cross Benchers; 3 Liberal Democrats; and, 2 Labour. Fifteen were elected office holders-Deputy Speakers or Committee Chairs- and two were appointed Royal office holders, the Earl Marshall and the Lord Great Chamberlain.

To reduce patronage in the appointment of life peers, an Appointments Commission was established to make proposals to the Prime Minister for recommendations to Her Majesty for the conferment of life peerages under the *Life Peerages Act, 1958*. The Commission alone is responsible for nominating Cross Benchers, and is to scrutinise the suitability of all candidates in relation to political donations. It has 8 members, four of whom are appointed by a Special Commission consisting of the Prime Minister, the Speaker of the House of Commons and Lord Chairman of Committees of the House of Lords. In addition, the Leader of each of the three main parties nominates a member, as does the Convenor of the Cross Bench Peers.

On 1 March 2001 the membership of the transitional House of Lords consisted of 685 members: 567 Life Peers (3 of whom were on leave of absence); 92 Hereditary Peers; and, 26 Archbishops and

Bishops. Whereas almost 60% of the pre-reform House consisted of hereditary peers, more than 80% of the post-reform House consists of Life Peers.

The first stage of reform was not intended to have any impact on the role, responsibilities or powers of the House of Lords. With regard to legislation, the Lords continue to have the power to delay government bills for thirteen months, after which time the will of the Commons prevails. Money bills are passed with minimal delay, often going through all stages in just a day. They maintain the power of veto over Private Members' Bills and statutory orders.

A Royal Commission, established to examine the second stage of reform of the House of Lords, submitted its report, *A House for the Future*, in January 2000. The Report, with its recommendation of a partially elected, but mostly appointed, House with at least the same powers as the existing one, was not greeted with much enthusiasm by the opposition parties, academic commentators or the media. This lack of consensus on implementing the recommendations (not to mention the fact that stage one of the reform has eliminated the voting power of the large Conservative majority among hereditary peers), may have encouraged the government to put less emphasis on pushing through reform of the functions and powers of the House of Lords.

The United States of America

At the time of Canadian Confederation, United States senators were appointed by the legislatures of each State of the Union. The constitution was amended to provide for senatorial elections in 1913. Now comprised of 100 popularly-elected senators who serve six-year terms based on equal representation of two senators per state, the American Senate has gained great respect and legitimacy as a national power-base in a pluralist federation whose central powers had to be divided.

The Senate has the same legislative powers as the House of Representatives. In addition, its approval is needed for all treaties and executive appointments and it tries all impeachments of public office, including the President. It has "often been acclaimed the world's most powerful second chamber.¹⁸" Its clear division of powers as a pluralist federation, as opposed to a parliamentary one, makes the American experience a difficult one to apply elsewhere, for example in Australia.

Switzerland

The creation of Switzerland's Council of States was a compromise between those who wished the National Council to house equal cantonal representation and those who wanted representation by population. The Council of States has 46 directly-elected members, two from each of the 23 cantons. Members may also hold a seat within their canton but, unlike Germany, are forbidden to vote by instruction.

The legislative powers of the Council of States are equal to those of the National Council. The two houses jointly elect a seven member executive whose members must resign as members of the National Assembly. Referendum procedures exist for the resolution of disputes. The Council of States has proven itself a successful guardian of cantonal interests in Switzerland, and the referendum as a mechanism for dispute resolution is intriguing, but could prove too costly in the Canadian framework.

Australia

In 1901 when Australia reached federation, most of its states had over 40 years of experience with the "difficulty of blending bicameralism with British-style parliamentary government.¹⁹ " The Australian choice was a Senate of 76 members elected from state constituencies by proportional representation (12 members from each of the six states and two from each of the two territories), for six-year terms, except when there is double dissolution.

The Senate has the same powers as the House of Representatives in dealing with legislation, but cannot initiate money bills or amend them to cause an increase. It can veto any kind of bill, and the government may reintroduce a bill three months after a Senate veto. The only way around persistent Senate opposition is through double dissolution, which has occurred infrequently and has proven very costly since new elections for both houses must be held.

In Commonwealth parliamentary federations such as Australia's and Canada's, "adherence to the principle that the Cabinet should be continuously responsible to the popularly elected legislative house has in each case led to second chambers which have been considerably weaker both in constitutional authority and in political influence and prestige.²⁰ " In Australia's case, this coupled with the fact that senators are essentially partisan due to their dependence upon the support of the party for election funding, has made the ability of Australia's Senate to represent state interests questionable.

Campbell Sharman says of the Australian experience:

[W]ithin a few years of federation, state particularisms had ceased to be the major divide in the Senate, but it took some seventy years for the more substantial ambiguity in the role of the Senate to produce a major confrontation between the rival philosophies of government, the American and British, that had been discussed at its foundation.²¹

This very incongruity between American and British-style government is, in part, what makes the question of Senate reform a difficult one to resolve in Canada.

Germany

When the Parliamentary Council of the Federal Republic of Germany drew up its Basic Law or constitution in 1948 and 1949, it deliberated at length on the composition and responsibilities of the Bundesrat. After considering other models including the American, the 1949 post-Nazi restoration of the Bundesrat finally adhered to its traditional structure, in that it was the second parliamentary body after the Bundestag and its members were to be drawn from Land or state cabinets.

From 1949 to Germany's unification in 1990, the Bundesrat represented the eleven Laender or states of the Federal Republic of Germany. Since the German unification, five former states have been re-established for a national total of sixteen. Each Land was then, and continues now to be, provided with a number of votes dependent upon the size of its population, i.e., each Land has at least three votes, states with more than two million inhabitants have four votes, those with more than six million population have five votes, and a population of more than seven million entitles a state to six votes. Votes for each

Land must be cast as a block, hence the concept of voting "by instruction." In fact, the members are not instructed by a third party, but must come to a consensus with their fellow state representatives in order for the vote to be cast uniformly. Bundesrat members are subject to recall at any time by the state governments.

The Bundesrat presently has 69 members, whose term varies depending upon the formation of the State Councils. Therefore, 35 votes are required for an absolute majority and 46 votes represent the two-thirds required to approve constitutional amendments. The Bundesrat has the right to initiate legislation, as well as the power of absolute veto *on bills with special bearing on state interests*, which comprises about half of the federal legislation.

Bundesrat members, like the Lords of Great Britain, are not paid for their work (they are already paid as Laender representatives), but are given a fixed daily allowance for expenses and travel.

Several other of the more economically or politically stable nations in the world have elected upper chambers: Italy, Japan, Spain and France.²² Each of these nations may offer some direction on where Canada could go with Senate reform, although Canada is unique with its two prominent founding cultures and its foundation on the British parliamentary model. The review of bicameral legislatures in other federations clearly demonstrates that there are no simple solutions to the Canadian dilemma.

5. Constitutional Reform and the Senate

As former Senate Law Clerk Russell Hopkins wrote in 1962, "the volcano of 'Senate Reform', never extinct but for some time dormant, may erupt once more,²³" and of course it has on numerous occasions since that time.

Senate reform in Canada is "widely viewed as a panacea for all manner of ills afflicting Canadian society²⁴." The common view is that a reformed upper chamber will render it more representative and less partisan. Yet the question of how to reform Canada's Senate remains unresolved.

A 1991 article by F. Leslie Seidle²⁵ provides a thorough narrative chronology of reform proposals, which may be condensed as follows:

- | | |
|-----------|--|
| 1874 | David Mills, M.P. states in House that "... our Constitution ought to be reformed ... to confer upon each Province the power of selecting its own Senators." |
| 1906 | A proposal to fix senators' terms to the life of three Parliaments is debated in the House of Commons. |
| 1909 | Sir Richard Scott moves that a proportion of senators (approx. two-thirds) be elected for seven-year terms. |
| Mid-1920s | The Progressives of the West propose abolition (later to become platform of the CCF and the NDP). |
| 1927 | Various reform proposals are discussed at the Dominion-Provincial Conference. |

- 1969 Senate reform is not a major issue during the federal-provincial meetings of the late 1960s, although it is briefly addressed at the First Ministers' Conference of February 1969. It is then agreed that the Senate should be reorganized to provide for the more formal and direct expression of the interests of the provinces, while maintaining there "an influence for the unity of Canada." The proposal suggests that a proportion of senators could be selected by the provinces, with or without the approval of their legislatures.
- 1972 The Special Joint Committee on the Constitution recommends a selection method for the 1969 proposal: one-half of appointments would be chosen from panels of provincial/territorial nominees while the other half would continue to be appointed federally. Also, representation for the Western Provinces would be increased from six to twelve senators, and legislative powers of the Senate would be reduced to a suspensive six month veto.
- 1976 Election of the Parti québécois. This coupled with Western demands for greater influence cause a number of reform proposals to be made up to 1980.
- 1978 The Trudeau government's program, "A Time for Action," calls for the establishment of a "House of the Federation." Members are to be indirectly elected by provincial legislatures and the House of Commons through a form of proportional representation. The House of the Federation would have a suspensive veto of 120 days.
- This same year, the government of British Columbia proposes a "house of the provinces" based on the West German Bundesrat model. The leading senator for each region would be a provincial Cabinet minister, with others appointed by provincial governments. It would hold an absolute veto only over those matters affecting the provinces. The essence of this proposal is later supported by the Ontario Advisory Committee on Confederation and the Committee on the Constitution of the Canadian Bar Association.
- 1979 The Pepin-Robarts Task Force on Canadian Unity recommends a "Council of the Federation" based on the house of the provinces model.
- 1981 The Canada West Foundation publishes a task force report entitled, "Regional Representation: The Canadian Partnership," which for the first time generates serious debate on the option of a directly-elected Senate.
- 1982 The Alberta government supports reform along the lines of the house of provinces.
- 1984 The Special Joint Committee on Senate Reform recommends a directly-elected Senate with increased representation for all provinces but Ontario and Quebec. The elected Senate would have a 120 day suspensive veto only.
- 1985 The Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada recommends a Senate similar to that proposed by the Special Joint Committee, but calls for election by proportional representation.

In March, 1985, the report of the Alberta Select Special Committee on Upper House

Reform gives rise to the concept of the Triple-E Senate - elected, equal and effective.

1986

Quebec's endorsement of the Constitution Act 1982 is sought at Premiers' Conference. The provinces' joint list of conditions, mainly to gain Quebec's full participation in the Canadian federation, includes a reference to Senate reform.

1987

On March 10, the Alberta legislative assembly unanimously endorses the recommendations of the 1985 Committee for a Triple-E Senate.

On April 30, first ministers meet at Meech Lake where an agreement is reached on Senate reform. Under the agreement, reform will require unanimous consent of provinces and for the time-being, the federal government would fill all future Senate vacancies from lists provided by provincial governments. Senate reform is to remain on the agenda of annual constitutional conferences until it is achieved.

First ministers meet in Ottawa on June 2-3 to approve the text of the constitutional amendments which would form the basis of the Meech Lake Accord.

1988

As part of its platform, the Reform Party issues a draft constitutional amendment which provides for direct election of ten senators per province for six-year terms.

1989

In April, a Gallup poll shows that for the first time since it began polling on Senate reform options in 1945, a majority of respondents favour an elected Senate.

Although not provided for in the Meech Lake Accord, on October 16 Alberta holds an election to fill a Senate vacancy. Reform Party candidate Stan Waters wins the election. Alberta recognizes the risk that if other provinces were to follow suit, "the current inequalities and the current powers" could be entrenched in a newly-elected Senate.

1990

On April 6, Newfoundland rescinds its adoption of the Meech Lake Accord.

On March 21, Premier McKenna introduces the Meech Lake resolution and a companion resolution intended to address concerns of official language minorities, aboriginal peoples and the territories.

On May 17, a special committee of the House of Commons recommends additions to Premier McKenna's companion resolution, including a possible three year limit to the unanimous consent rule where Senate reform is involved.

June 3-9, first ministers meet and agree to seek adoption, by July 1, 1995, of an amendment on Senate reform to provide for: a) its election; b) equitable representation of less populous provinces and territories; and c) effective powers.

On June 11, Prime Minister Mulroney appoints Stan Waters to the Senate.

Manitoba and Newfoundland fail to ratify the Meech Lake Accord by the June 23 deadline. The June 9 agreement, however, demonstrates the importance of Senate reform on the constitutional agenda and that the politicians are hearing the public's call for an elected, effective and -- if not equal -- equitable, Senate.

Seidle's chronology on Senate reform ends with the Government of Canada's 1991 reform proposals, which supported the "two and one-half Es" presented by the first ministers in June 1990, without giving many specifics on such points as how senators would be elected or the length of their term.

Canada's 125th year, 1992, marked another peak in the path to reform when the Government of Canada included Senate reform in its constitutional amendment package known as the "Charlottetown Accord." The Accord offered Canadians the opportunity to constitutionally recognize Quebec as a distinct society, to provide Aboriginals with self-government and to reform the Senate. Senate reform provided for a 62 member elected 26 Senate, which would have the power to veto bills resulting in fundamental tax policy changes and to block key order-in-council appointments. Senate disapproval of ordinary legislation would be dealt with at a joint sitting with the House of Commons, at which a simple majority would decide the matter. However, the Canadian public itself determined that the Accord would not meet its needs -- a majority of Canadians turning down the Charlottetown package in a nation-wide referendum held on October 26, 1992.

Without a doubt, the move for reform has increased both in terms of the strength and numbers of reform proposals and of the nature of the reform, in that it has become fundamental and will require nothing less than amendment of the *Constitution Act 1867-1982*. But the provinces' difficulties in reaching a consensus on Senate reform in the past will more than likely resurface in future, possibly making a gradual road to reform the only one plausible.

THE SENATORS

"Unlike the members in the other place, we do not address ourselves to the electors - we are content to address ourselves to the question." - Senator Raoul Dandurand

An understanding of the framework within which senators operate is essential to an understanding of what they are accomplishing collectively, but a closer look will show that throughout the years there have been some outstanding individuals who have served as senators and who have achieved much for the Canadian people and nation. This part of the review provides a statistical overview of the membership of the upper chamber since 1867, a look at the representative duties of senators as compared to members of the House of Commons, and highlights the accomplishments of some of the more memorable senators in the history of the institution.

1. A Statistical Overview of Senate Membership since 1867

After much debate, the Fathers of Confederation agreed to draw the Senate's first members from the legislative assemblies of the provinces. In 1867, the original Senate had equal representation by senators on the government and opposition sides. Future appointments would not maintain this equality, however.

Senate membership has volleyed back and forth from Conservative to Liberal majority and back again several times in the past 134 years. Since 1955, there have been some independents sitting in the upper chamber as well, and from 1972 to 1983 one senator representing the Social Credit party. Since 1990 the Reform Party/Canadian Alliance has also been represented in the Senate.

The Conservatives held a Senate majority from 1867 to 1901, when the balance of power weighed in the Liberals favour and they held a majority in the Senate from 1903 to 1917.²⁷ The Conservatives again had the majority from 1918 to 1929, and the Liberals again briefly in 1930 and 1931. The Conservatives' next majority lasted from 1932 to 1941, when the Liberals took over and held on for a very long period from 1941 to 1990. In the 1990's the Conservatives enjoyed a brief period as the majority party before the balance shifted back to the Liberals. At one point in 1956, the Conservatives were down to only five Senate representatives against the Liberal party's 76, at which point Liberal Prime Minister St. Laurent appointed a Conservative senator and some Independents. Appointments made by Prime Minister Diefenbaker from 1957 to 1963 did not reach the point at which the balance of power in the Senate would swing in the Conservatives' favour. As an advocate of gradual Senate reform, Prime Minister Trudeau would be the next after St. Laurent to break with tradition, replacing Conservative vacancies with Conservative appointments in the 1970s.

In 1990, Prime Minister Mulroney set an important precedent when he appointed Stan Waters of the Reform Party, who was Canada's first elected senator. In the autumn of that same year, Mulroney set another significant precedent in terms of senatorial appointments, by invoking section 26 of the *Constitution Act* and summoning eight extra regional senators.

In 1993, in the few weeks prior to leaving his office, Prime Minister Mulroney appointed 13 Conservative senators and one Independent, bringing the Senate up to 104, its full complement at the time.

Prime Minister Chrétien has appointed a wide range of men and women to the Senate, including a number of Independents and members with few previous ties to the Liberal Party. Perhaps the most notable aspects of his selection have been the appointment of almost equal numbers of men and women and of many men and women within a few years of reaching the retirement age of 75. As of late May 2001 the party standings were: Liberals, 54; Progressive Conservatives, 33; Independent, 5; and Canadian Alliance, 1. Twelve of the 105 seats were vacant.

2. The Senate versus the House of Commons: Roles and Membership

The Senate houses professionals of long and broad experience. Professor Franks, in the article "The Senate and its Reform," quotes R. MacGregor Dawson, labelling the Senate "a shelter for those whose active life is almost over," then goes on to give a breakdown of the past political experience of its members: "Of the 101 Senators in 1985, seventeen had sat in provincial legislatures, including several provincial premiers, and 26 had sat in the House of Commons. Two had held seats in both the federal and provincial legislatures.²⁸" Yet plainly, individuals who have grown accustomed to representing the interests of their provinces as elected members cannot simply cease to act as loyal spokespersons for their provinces and constituents when they are appointed to the upper chamber.

Robert J. Fleming's analysis of the composition of the federal houses of Canadian Parliament showed that "while all legislatures have a significant proportion of business persons and lawyers, none has as high a percentage as the Senate.²⁹" In general, the Senate has proportionately more members with graduate level education, more female members (35.5 % to 20.6 % in the House of Commons in 2001), more professional experience, more political experience and longer years of service as parliamentarians. This provides the Senate with a long institutional memory, by way of senators who have become knowledgeable and experienced legislators.³⁰

With regard to investigative work done by committees, Franks notes that Senate investigations "are usually of a higher standard than those by committees of the House of Commons.³¹" Professor Franks lists several reasons for this, stating that the Senate investigations are usually non-partisan, that they do not suffer from excessive media exposure, and that senators (in addition to being "extremely able and experienced") have the time to dedicate themselves to exhaustive research and analysis, often over long periods of time without having to meet the demands of the electoral process. These same factors that Franks points out as being favourable to Senate investigative work carry over into other committee work and to the Chamber in general, although they are most clearly manifested in investigations, when the Senate is free to set its own agenda.

The lack of partisanship among senators, particularly in non-legislative work where they do not feel that they are in any way impeding the government's legislative agenda, is one of the positive results of the much-criticized appointment system. Senators are appointed to age 75, and thus need not be concerned about being re-appointed, nor about seeking the support of their political parties so that they may be re-elected.

Historically, senators played more prominent roles in Canadian government than they do today. Five of thirteen ministers in the first Cabinet were senators, and two governments were led by senators - Sir John Abbott (1891-1892) and Sir Mackenzie Bowell (1894-1896). Senators have held nearly every major portfolio other than Finance, and today the Leader of the Government in the Senate continues to be a Cabinet member.³²

In his well-known publication, "The Unreformed Senate of Canada," Robert A. Mackay of Carleton University lists several of the "best known senators politically," generally from the first 75 years of Confederation. F.A. Kunz lists principally the same members with some additions, calling them the "most shining political names of the era.³³" Based on these two lists and with a few more recent senators included, a precis of the lives and accomplishments of several prominent senators follows:

Hon. George Brown (Lib.): Born in 1818 in Alloa, Scotland, he came to Canada with his brother Gordon in 1843 and established the *Toronto Globe*. First allied with the Reform Party, he soon split due to his abhorrence of any connection between Church and State, and headed the Clear Grit group. The principle of representation by population was the cornerstone of his political career. In pre-Confederation Canada, Brown formed a Government with Lower Canada's A.A. Dorion for a few short days in 1858.

Brown, a Father of Confederation, was involved in the Quebec Conference where the future Senate's role was defined. He was called to the Senate in 1873 and served until 1880, when he was slain by a fired employee at his newspaper.

Sir Oliver Mowat (Lib.) - Born in 1820 in Kingston, Sir Oliver Mowat was educated in law. He served in various administrations of Upper Canada through the 1850s and 1860s, serving at the Quebec Union Conference as a cabinet minister from the united Canadas. He retired temporarily from politics in 1864 when he was appointed Vice-Chancellor of Upper Canada.

Sir Mowat returned to political life in 1872 when Edward Blake resigned as Premier of Ontario and Mowat succeeded him, elected for North Oxford. Mowat held the premiership and served as Ontario's Attorney General for an unprecedented 24 years. During this period, he fought for and gained greater provincial rights.

In 1896, Mowat was appointed to the Senate and served as Laurier's Government Leader in the Senate and Minister of Justice. In 1897, he retired to accept the lieutenant-governorship of Ontario, a post which he occupied until his death in 1903.

Sir Alexander Campbell (Cons.) - Born in Yorkshire, England in 1822 and came to Canada at a young age with his father. He was a law partner with Sir John A. Macdonald and held many prominent positions, including that of Director of the Bank of Upper Canada, Dean of the Law Faculty at Queen's University and Bencher of the Law Society.

Campbell served in Upper Canadian Parliament, elected to the Legislative Council in 1858. A Father of Confederation, he was present at the Charlottetown Conference and the Quebec Union Conference. Campbell was appointed to the Senate in May 1867 and held several Cabinet posts through the years. He served until his death nearly twenty years later.

Sir Richard John Cartwright (Lib.) - Born in Kingston, Ontario in 1835, Cartwright was the President of the Commercial Bank of Canada. Sir Cartwright was elected to the Parliament of United Province of Canada from 1863-67, then to the House of Commons from 1867-78 and again from 1883-1904. He was Finance Minister for the Mackenzie administration from 1873-78, and Minister of Trade and Commerce for Sir Wilfrid Laurier in 1896. Cartwright served as Acting Premier on two occasions during Sir Wilfrid Laurier's absences. He passed away in 1912.

Sir George Wm. Ross (Lib.) - Born in Middlesex County, Ontario in 1841, George Ross was an educator who later became a lawyer, receiving a doctorate in law in 1886. He was a member of the House of Commons for many years and served as the Minister of Education from 1883 to 1899. Ross subsequently served as Premier of Ontario from 1899 to 1905, then as Leader of the Opposition in the Ontario legislative assembly until he resigned in 1907. He was appointed to the Senate in 1907 where he served as Liberal leader from 1910 until his death in 1914.

Sir George E. Foster (Cons.) - Born in Carleton County, New Brunswick in 1847, Sir Foster was a professor of the classics and held several honorary degrees. He was first elected to the House of Commons in 1882 and served as the Minister of Marine and Fisheries in Sir John A. Macdonald's Cabinet. He was continuously re-elected up to 1917, with the exception of the 1900 federal election.

Sir Foster was summoned to the Senate in 1921 and represented Canada periodically throughout the 1920s at the League of Nations. He passed away in 1931.

Sir Allen Aylesworth (Lib.) - Born in Newburgh, Ontario in 1854, Sir Aylesworth was a lawyer and a Bencher of the Law Society of Upper Canada. He was a member of the House of Commons from 1905 to 1911, and served as Postmaster General, as well as minister of Labour and later Justice. He was appointed to the Senate in 1923 and served till his death in 1952.

Sir James Alexander Lougheed (Cons.) - Born in Brampton, Ontario in 1854, Lougheed served as a lawyer in Toronto until 1883 when he moved to Calgary and was called to the bar of the Northwest Territories.

Lougheed was called to the Senate in 1889 and became Conservative leader in the Senate in 1904. He was a minister without portfolio and Government Leader in the Senate in the Borden government in 1911. During World War I, he chaired the Military Hospitals Commission. After the war, he became head of the newly created Department of Soldiers' Civil Reestablishment until 1920, then served as minister of the Interior, Mines and Indian Affairs in 1921 when Meighen was succeeded by Mackenzie King. Lougheed passed away in 1925.

Raoul Dandurand (Lib.) - Born in Montreal in 1861, Dandurand graduated from Université Laval in Law in 1882. He married the accomplished writer Josephine Marchand, daughter of the Premier of Quebec, in 1886. Appointed to the Senate by Sir Wilfrid Laurier in 1898, Dandurand became Speaker in 1905. He presided over the first major revision of Senate Rules in 1906, which would give the Speaker the seldom used power to enforce order and decorum.

Senator Dandurand founded and was the first President of the Canadian branch of the Interparliamentary Peace Union (IPU). He was highly interested in and dedicated to international affairs and matters of world peace and was elected President of the Assembly of the League of Nations in 1925, serving as Canadian representative to the Assembly again from 1927 to 1930.³⁴

Senator Dandurand also worked to develop Canada's independence from Britain on the international scene, and through his efforts Canada's first two diplomatic missions (other than that in Washington) were opened in Paris and Tokyo in 1928.³⁵ Upon his death in 1942, he was widely recognized as a great Canadian nationalist and a dedicated internationalist.

Arthur Meighen (Cons.) - Born in Anderson, Ontario in 1874, Meighen was first elected to the House of Commons in 1908. He was appointed Solicitor General in 1913 and handled several ministerial portfolios over the years, including Secretary of State, Mines, the Interior and Indian Affairs. He served as Prime Minister from 1920-21, and again in 1926.

Arthur Meighen was summoned to the Senate in 1932 and chosen Leader of the Government in the Senate in Prime Minister Bennett's Cabinet. He reluctantly left the Senate to resume the Conservative leadership and, after failing to re-enter the House of Commons in a 1942 by-election, he returned to private life to pursue his business interests. He passed away in 1960.

Thomas Alexander Crerar (Prog.) - Born in 1876 in Molesworth, Ontario, Crerar was raised on a farm. He taught school for several years, then he farmed. Crerar also held various presidencies and directorships in Winnipeg where he resided. Crerar was elected to the House of Commons in 1917, sworn to the King's Privy Council and appointed Minister of Agriculture in the Union government of Sir Robert Borden. In 1921, he became leader of the 66 member Progressive Party in the House of

Commons until his resignation in 1922. He served in MacKenzie King's Cabinet in 1929 as Minister of Railways and Canals, and again in 1935 as Minister of Mines and Resources, which included matters of the interior, immigration and Indian affairs.

Appointed to the Senate in 1945, Crerar specialized in legislation dealing with natural resources and agriculture. Crerar was the first politician to be named to the Companion of the Order of Canada. He retired in 1966 and passed away nine years later.

Cairine Reay Mackay Wilson (Lib.) - Born in 1885 to a wealthy Montreal family, her father was a businessman and later a senator. Like her father, Wilson took a great interest in politics. Cairine Wilson was married in her early twenties and spent the first ten years of married life running a large household and raising her children. Setting new outward-looking objectives for herself, she became involved in the Liberal party organization in her thirties and helped found two associations: The National Federation of Liberal Women of Canada and the Twentieth Century Liberal Association.

On October 18, 1929, a judicial committee of the Privy Council declared the eligibility of women for appointment to the Senate, and Cairine Wilson was appointed in February 1930. She was immediately named chairman of the Public Buildings and Grounds Committee and belonged to thirteen committees over her years in the Senate. Wilson and her colleague and friend Muriel McQueen Fergusson considered the committees "the heart and soul of the Senate... it is in committee that senators study and often rework ill-considered and badly drafted bills that come from the Commons... [and where they] call witnesses, receive briefs, amass great bodies of research and prepare reports, some of which become landmarks in Canada's political evolution."³⁶ Senator Wilson passed away in 1962.

James Gladstone (Independent Cons.) - Born in 1887 in Mountain Hill, Northwest Territories, Gladstone was a member of the Blood Tribe of the Blackfoot Nation. He worked at several jobs before becoming involved in politics and being appointed to the Senate, including as a drayman at Fort McLeod, as a Scout with the Royal North West Mounted Police, as a mail carrier, as a ranchhand and later as a rancher himself. Gladstone was President of the Indian Association of Alberta from 1948-54 and in 1956, Honourary President in 1957 and Patron in 1958. He served as a delegate to Ottawa on native problems and issues in 1947, 1951 and 1953. He was called to the Senate in 1958 and was the first treaty native to serve there. Gladstone gave his native speech in the Senate in Blackfoot. He passed away in 1971.

Charles Gavan (Chubby) Power (Lib.) - Born in Sillery, Quebec in 1888, Power was a lawyer who served in World War I. He was first elected to the House of Commons in 1917, and was re-elected up to 1953. He became a member of the Privy Council in 1935, and served as minister of various portfolios through the years, including that of National Defence. Power was called to the Senate in 1955. Power passed away in 1968.

Chubby Power, who was recognized as a superb politician with a half a century of experience, authored his revealing memoirs, *A Party Politician*, in 1966, providing the public with a rare insight into Canadian politics. (See Appendix 1, p. 45.)

Michael Grattan O'Leary (Cons.) - Born in 1888 in the impoverished county of Gaspé, Quebec, O'Leary was essentially a self-educated man. He worked in a lumber mill at age 11 and went to sea by the age of 15. By 1909, O'Leary was working as a reporter with the Saint John *Standard*, and by 1911 with *The Ottawa Journal* where he was appointed to the Parliamentary Press Gallery. He later became an editorial journalist. In 1961, O'Leary headed the Royal Commission on Publications.

O'Leary was called to the Senate in 1962 and continued on as president of *The Ottawa Journal* until 1966. He passed away ten years later in 1976.

William Ross Macdonald (Lib.) - Born in Toronto in 1891, Macdonald was a lawyer and served in World War I. He ran unsuccessfully in the federal general elections for Brantford, Ontario in 1926 and 1930, but was elected in 1935 and re-elected in 1940, 1945 and 1949. Macdonald served as Deputy Speaker of the House of Commons from 1945-1949 and as Speaker from 1949-1953. In 1953, Macdonald was summoned to the Senate where he served as Leader of the Government and Solicitor General from 1953 to 1957. Macdonald then became Leader of the Opposition until 1963, at which time he served again as Leader of the Government and minister without portfolio for nine months, when he resigned. He passed away in 1976.

Salter Adrian Hayden (Lib.) - Born in Ottawa in 1896, Hayden was a corporate lawyer and prominent businessman with numerous Canadian companies. Hayden ran in the federal election of 1935 for Toronto-St. Paul's, but was defeated. He was summoned to the Senate in 1940 and served as chairman of the Standing Committee on Banking, Trade and Commerce for nearly three decades. Hayden resigned his Senate seat in 1983 due to ill health and passed away in 1987.

Muriel McQueen Fergusson (Lib.) - Born in 1899 in Shediac, New Brunswick, she graduated in law and practised a short while before marrying a fellow lawyer in 1926. For ten years she worked at home. When her husband became ill in 1936, she returned to legal practice, assuming her husband's duties as Judge of the Probate Court, Clerk of the County Court and town solicitor of Grand Falls. Upon his death in 1942, she was confirmed in these positions, being the first woman to hold them. She was the first woman elected alderman to Fredericton's City Council in 1950, becoming Deputy Mayor in 1953. This experience was brief, as she was summoned to the Senate in May 1953.

As a senator, McQueen Fergusson continued to fight for the rights of women, the elderly and the poor. She made a valuable contribution to the Special Committee on Poverty. Outside the Senate, she was highly involved in international and community-based humanitarian causes.

Muriel McQueen Fergusson was Parliament's first woman Speaker, holding that office from 1972-1974. Having sat on the committee which recommended that senators retire at age 75, McQueen Fergusson herself decided to retire from the Senate in 1975 at age 76. She passed away in 1997.

David Croll (Lib.) - Born in Moscow in 1900, David Croll left when he was only five years of age. He lead a widely varied career: at age 25 he was a lawyer; by age 30 mayor of Windsor; from 1934 to 1944, he was a member of the Ontario legislature taking on various ministerial portfolios over that period; from 1939 to 1945 he was on active military service, entering as "His Worship Private Croll" and rising to the rank of lieutenant-colonel. Croll built a reputation as a reformer, fighting for the worker and against discrimination.

David Croll was summoned to the Senate in 1955 and served until his death in 1992. One of his best known contributions as a senator was the "Report of the Special Senate Committee: Poverty in Canada". He was the first Jewish cabinet minister and first Jewish senator in Canada.³⁷

Maurice Bourget (Lib.) - Born in Lauzon, Quebec, in 1907, Maurice Bourget was educated as a civil engineer. He became involved with the Liberal Party at the age of 19 and was himself elected to the House of Commons in 1940, where he sat for 22 years until the Social Credit party gained prominence in Quebec in the early 1960s. As a member of the House of Commons he served as a delegate to the United Nations in Paris in 1951, was appointed Parliamentary Assistant to the Minister of Public Works and was a delegate to the Commonwealth Interparliamentary Conference in London in 1961.

Maurice Bourget was appointed to the Senate in 1962 and became Speaker in 1963, serving in that capacity until 1966. Senator Bourget served as delegate to many interparliamentary groups and conferences during his Senate career and spoke out on the CBC's role in promoting Canadian unity and culture, and Quebec's need to increase its scientific research.

Senator Bourget passed away in 1979.

Eugene Forsey (Lib.) - Born in Grand Bank, Newfoundland in 1904, Eugene Forsey was a Rhodes scholar who pursued careers as a professor, a research director with the Canadian Labour Congress and later a senator, but is best remembered for his expertise on constitutional matters. Although raised in a Conservative family, Forsey supported the CCF until the founding of the NDP in 1961 which he, as an advocate of strong central government, feared would grant too much power to the provinces.

Forsey was appointed to the Senate on the recommendation of Prime Minister Trudeau in 1970 and chose to sit as a Liberal until his retirement in 1979. Forsey remained a personality on Parliament Hill after his retirement, and in 1982 he declared himself an Independent. Forsey continued to speak out on constitutional matters up to the time of his death in 1991.

Renaude Lapointe (Lib.) - Louise Marguerite Renaude Lapointe was born in Disraeli, Quebec on January 3, 1912. She first earned a degree in music and later took courses in literature, languages and sociology. She was recruited by *Le Soleil* as a music and drama critic, and worked there for 12 years, often writing editorials for the editor-in-chief. In 1959, she was the first woman to join *La Presse* as a general news reporter, and she became an editorial writer for that paper in 1965. Her excellent journalism won her the Bowater Certificate of Merit in 1962 and journalist of the year in 1965.

Renaude Lapointe was summoned to the Senate in 1971, where she took special interest in Senate

reform, bilingualism, the United Nations (to which she had served as a delegate) and old age security. She served as Speaker of the Senate from 1974-79, and continued to be active in several parliamentary associations. Lapointe retired from the Senate in 1987.

Jacques Flynn (Cons.) - Born in St. Hyacinthe, Quebec in 1915, Jacques Flynn was a graduate in law and later a law professor at Laval University where he had studied. He sat on the Wartime Prices and Trade Board during World War II. Flynn was elected to the House of Commons in 1958 and served as Deputy Speaker and Chairman of Committees there in 1960-61. In 1961-62, Flynn served as Minister of Mines & Technical Surveys.

Jacques Flynn was summoned to the Senate in 1962 where he served as Leader of the Opposition from 1967-79 and 1980-84, and as Leader of the Government and Minister of Justice and Attorney General of Canada in 1979-80. He died in 2000.

Duff Roblin (Cons.) - Born in Winnipeg in 1916, Roblin held a doctorate of laws. He served in World War II. Roblin was elected to the Manitoba Legislature in 1949 and was re-elected continuously up to 1966. He was chosen leader of the Progressive Conservative party in Manitoba in 1954 and became Premier in 1958. He resigned as Premier of Manitoba in 1967 and as an M.L.A. in 1968.

Roblin then turned to a career in business, and was summoned to the Senate in 1978. He served as Leader of the Government in the Senate from 1984-86.

Martial Asselin (Cons.) - Born in 1924 in La Malbaie, Quebec, Asselin studied law. He was both Mayor of La Malbaie from 1957-63 and the Member of the House of Commons for Charlevoix from 1958-62. Asselin was appointed Minister of Forestry in Diefenbaker's Cabinet in 1963. He was re-elected in 1965 and 1968 and served as Canadian delegate to several international organizations and conferences.

Asselin was called to the Senate in 1972, and was appointed Minister of State responsible for the Canadian International Development Association in 1979. He served as Deputy Speaker of the Senate from 1984-88. Asselin resigned from the Senate in 1990 when he became Lieutenant Governor of Quebec.

Gildas L. Molgat (Lib.) - Born in 1927 in Ste. Rose du Lac, Manitoba, Molgat received his education at St. Paul's College and the University of Manitoba where he was a Gold Medallist, Commerce Honours in 1947. He was first elected to the Manitoba Legislature in 1953, where he served five consecutive terms and was Leader of the Liberal Party of Manitoba and Leader of the Opposition from 1961 to 1968.

In 1970, Molgat was summoned to the Senate on the advice of Prime Minister Trudeau and served in various political and parliamentary positions, including Government Whip, Deputy Opposition Leader, and Deputy Government Leader. He served as Speaker of the Senate from 1994 to 2001. His Senate

career was marked by his involvement in constitutional affairs. He died in February 2001.

CONCLUSION

"[T]he Senate as it is now constituted does quite a good job ... senators could make more money doing something else...It does a super job of polishing and refining the raw legislation that comes to it from the House of Commons. " - William F. Gold, Calgary Herald

Undeniably, the Senate has largely fulfilled the role determined for it by the Fathers of Confederation. With a collective legislative experience greater than that of the Commons, senators have been integral to the revision and correction of legislation. In addition, the Senate has undertaken a significant duty in its investigative work, which has proven effective in the development of innovative policy. Criticism that the Senate has been less effective in the area of regional representation may be well-founded, yet, formal federal-provincial negotiations have compensated for this shortcoming, while the Senate has gone on to study and advance the causes of social minorities.

The Canadian taxpayer may feel that the Senate's achievements do not merit its cost, yet a review of its cost as compared to other Canadian legislatures showed, in 1991-92, that the Senate cost \$1.61 per capita, while the House of Commons cost \$8.49 per capita and the provincial legislatures cost anywhere from \$18 to \$30 per capita.³⁸ While the per capita amounts will have increased somewhat over the past decade, the figures remain an accurate reflection of relative costs. In an elected Senate, especially one of a hundred or less members, senators would be representing great numbers of people in their constituencies. They would be required to set up constituency offices and increase their staff in Ottawa as well. The cost of an elected Senate would likely be quadruple its present cost of \$56 million annually.

The call for Senate change is too loud to be ignored, and yet, after many years of study, debate and negotiation, Canadians have been unable to abolish or reform this important national institution. So what solutions can be found to the Senate impasse? To begin with, all Canadians must be made aware of the many achievements of its federal upper house -- to bring it into clear focus. Only then can the many recommendations, ranging from constitutional reform to internal renewal of the Senate, be fairly assessed to determine which will be the most effective in permitting Canada's second -- but not secondary -- chamber to further its accomplishments for all Canadians in years to come.

BIBLIOGRAPHY

- | | |
|-------------------|--|
| Campbell, C. | The Canadian Senate: A Lobby from Within.
Toronto, MacMillan of Canada, 1978. |
| Clark, George. | "The Role of the Second Chambers," The Parliamentarian.
Vol. LXIII, No. 4., October 1982. |
| Dawson, MacGregor | R. Democratic Government in Canada.
Toronto, University of Toronto Press, 1989. |

- Eshelman, L.
(compilation),
Brooks, J. (update) "Treatment of Bills passed by the House of Commons and sent to the Senate that did not receive Royal Assent, 1867 to Date."
Ottawa, Library of Parliament
- Fleming, Robert J. Canadian Legislatures 1992: Issues, Structures and Costs.
Toronto, Global Press, 1992.
- Forsey, Eugene. "Reform of the Canadian Senate," The Parliamentarian.
No. 65, January, 1984.
- "The Canadian Senate," The Parliamentarian.
No. 63, October 1982.
- "The Senate," Ontario Advisory Committee on Confederation: Background Papers and Reports.
Vol. 2, William Kinmond publisher, Toronto, Queens Printer and Publisher, 1970.
- Franks, Dr. C.E. S. "The Senate and its Reform," Queens Law Journal.
Vol. 12, No. 3, 1987.
- The Parliament of Canada.
Toronto, University of Toronto Press, 1987.
- Grenon, Jean-Yves. "Raoul Dandurand: Pionnier de la diplomatie canadienne," Cap-aux-Diamants.
Vol. 5, No. 4, Hiver 1990.
- Hopkins E. Russell. "Financial Legislation in the Senate," Canadian Tax Journal.
Vol. VI, No. 5, September-October 1958.
- "What's Right about the Senate," McGill Law Journal.
Vol. 8, No. 3, Montreal, Faculty of Law, McGill University, 1962.
- Jackson, Robert and Doreen. Politics in Canada: Culture, Institutions, Behaviour and Public Policy.
Scarborough, Prentice-Hall Canada Inc., 1990.
- Kenny, Hon. C. "If Senators Were Elected." Ottawa, March 1993.
- "The virtues of appointing Canadian senators," The Globe and Mail.
Toronto, March 26, 1993.
- Knowles, Valerie. First Person: A Biography of Cairine Wilson, Canada's First Woman Senator.
Toronto, Dundurn Press Ltd, 1988.
- Kunz, F.A. The Modern Senate of Canada. 1925-1963.
Toronto, University of Toronto Press, 1965.
- Second Chambers: A comparative study.
Montreal, McGill University, 1960.

- MacKay, Robert A. The Unreformed Senate of Canada.
Toronto, McClelland and Stewart Ltd., Rev. ed. 1963.
- Niemczak, P. Abolition of Upper Chambers and Severance/Compensation Packages.
Ottawa, Library of Parliament, July 1991.
- Purves, Grant. Speakers of the Senate.
Ottawa, Library of Parliament, 1988.
- Ross, Sir George W. The Senate of Canada, its constitution, powers and duties, historically
considered.
Toronto, Copp Clark, 1914.
- Rowe, Hon.
Frederick N. Into the Breach.
Toronto, McGraw-Hill Ryerson Ltd, 1988.
- Sharman, Campbell. "Second Chambers," Federalism and the Role of the State.
Herman Bakins and Wm. M. Chandler eds., Toronto, University of Toronto
Press, 1987.
- Seidle, Leslie F. "Senate Reform and the Constitutional Agenda: Conundrum or Solution?"
Canadian Constitutionalism: 1791-1991.
Janet Ajzenstat ed., Ottawa, Canadian Study of Parliament Group, 1991.
- Smith, Norman I "M. Grattan O'Leary," The Journal Men: P.D. Ross, E. Norman Smith and
Grattan O'Leary of the Ottawa Journal.
Toronto, McLeod and Stewart, 1974.
- Sweeney, Alistair. George-Etienne Cartier: A Biography.
Toronto, McClelland and Stewart Ltd., 1976.
- Watts, R.L. "Second Chambers in the Federal Political Systems," Ontario Advisory
Committee on Confederation: Background Papers and Reports.
. Vol. 2. Toronto, Queen's Printer and Publisher, 1970.
- White, Randall J. Voice of Region: The Long Journey to Senate Reform in Canada.
Toronto and Oxford, Dundurn Press, 1990.
- Reference works: The Canadian Directory of Parliament 1867-1967.
J.K Johnson ed., Ottawa, Public Archives of Canada, 1968.
- The Canadian Parliamentary Guide.
Ottawa: various publishers and years referred to.
- "Major Legislative and Special Study Reports by Senate Committees 1962-
1992."
Ottawa, Committees and Private Legislation Branch, 1992.
- Parliamentary Debates on Confederation.
Quebec, Hunter Rose, 1865.

Parliaments of the World. Second Edition, Inter-Parliamentary Union.
New York, Facts on File Publications, 1986.

"The Senate of Canada: Legislative and Historical Overview."
Ottawa, Senate Committees Directorate, 1992.

APPENDIX 1

SUGGESTED FURTHER READINGS

- | | |
|--|---|
| Chaput-Rolland,
Solange & Robertson,
Brenda. | Chère Sénateur.
Montreal, Éditions Libre Expression, 1992. |
| Davey, Keith. | The Rainmaker: A Passion for Politics.
Toronto, Stoddard Publishing Co. Ltd., 1986. |
| Evans, Margaret A. | Sir Oliver Mowat.
Toronto, University of Toronto Press, 1992. |
| Forsey, Eugene. | A Life on the Fringe: The Memoirs of Eugene Forsey.
Toronto, University of Toronto Press, 1990. |
| MacQuarrie, Heath. | Red Tory Blues
Toronto, University of Toronto Press, 1992. |
| Mahoney, Ed &
Gallagher Ellis,
Andrea. | Fun Along the Way: Memories of Dave Walker.
Toronto, Robertson Press, 1989. |
| O'Leary, Grattan | Recollections of People, Press, and Politics.
Toronto: MacMillan of Canada, 1977. |
| Power, Chubby. | The Party Politician: The Memoirs of Chubby Power.
Norman Ward ed, Toronto, MacMillan of Canada Ltd, 1966. |
| Warren, James R. | The People's Senator: The Life and Times of David A. Croll.
Toronto, Douglas & McIntyre, 1990. |
-

Notes

1. Prince Edward Island alone negotiated for an elected Senate.
2. Quoted in F. Leslie Seidle, "Senate Reform and the Constitutional Agenda: Conundrum or Solution?", *Canadian Constitutionalism: 1791-1991*. Janet Ajzenstat ed., (Ottawa, Canadian Study of Parliament Group, 1991). p.92.
3. 'Kenny, Hon. C. "If Senators Were Elected." (Ottawa, March 1993).

4. Niemczak, P. Compensation/Severance Packages and the Abolition and Reform of Upper Chambers. (Ottawa, Library of Parliament, 1992) pp.3-9.
5. Quoted in Sir G.W. Ross, *The Senate of Canada, its constitution, powers and duties, historically considered*, (Toronto, Copp, Clark, 1914).
6. Kunz, F.A. *The Modern Senate of Canada*, (Toronto, University of Toronto Press, 1965) pp. 10-11.
7. *ibid*, p. 11 and *Parliamentary Debates on Confederation*. (Quebec, Hunter Rose, 1865) pp. 35-36.
8. Campbell, C. *The Canadian Senate: A Lobby from Within*, (Toronto, MacMillan of Canada, 1978) p. 4.
9. Hopkins, E. Russell. "Financial Legislation in the Senate," *Canadian Tax Journal*. (Vol. VI, No. 5, September/October 1958) pp.322-323.
10. *Parliamentary Debates on Confederation*, *op. cit*, p. 36.
11. Kunz, F.A. *op. cit*. pp. 325-326.
12. Quoted in F.A. Kunz, *op. cit.*, p. 18.
13. Eshelman, L. (compilation), Brooks, J. (update). "Treatment of Bills passed by the House of Commons and sent to the Senate that did not receive Royal Assent." (Ottawa, Library of Parliament, January 1987).
14. Campbell, C. *op. cit.*, p. 19. Italics added.
15. Kenny, Hon. C. "The virtues of appointing Canadian senators," *The Globe & Mail* (Toronto, March 26, 1993).
16. Forsey, Eugene. "The Canadian Senate," *The Parliamentarian* (October 1982, Vol. LXIII, No.4) p.274.
17. Watts, R.L. "Second Chambers in the Federal Political Systems," *Ontario Advisory Committee on Confederation: Background Papers and Reports. Vol. 2*, Wm. Kinmond publisher, (Toronto, Queen's Printer and Publisher, 1970).
18. Watts, R.L. *op. cit.*, p.334.
19. Sharman, Campbell. *op. cit.*, p. 88.
20. Watts, R.L. *op. cit.*, p.336.
21. Sharman, Campbell. *op. cit*, p.90.
22. Although in France's case, senators are elected indirectly by electoral colleges formed by the National Assembly deputies, General Councillors and delegates of the Municipal Councils, as opposed to by the people.
23. Hopkins, E. Russell. "What's Right about the Senate," *McGill Law Journal* Vol. 8, No. 3 (Montreal, Faculty of Law, McGill University, 1962) p. 16.
24. Jackson, Robert and Doreen. *Politics in Canada: Culture, Institutes, Behaviour and Public Policy*. (Scarborough, Prentice-Hall Canada Inc., 1990) p. 371.
25. Seidle, F. Leslie. *op. cit*. Janet Ajzenstat ed (Ottawa, Canadian Study of Parliament Group, 1992) pp. 91 - 122.
26. Elections could be by the people or by their provincial or territorial legislatures.
27. No figures are available for 1902.
28. A 1988 survey by Robert J. Fleming in *Canadian Legislatures 1992* (see footnote 34) showed that only 32.5% of Commons' members at that time had prior experience as parliamentarians.
29. Fleming, Robert J. *Canadian Legislatures 1992: Issues, Structures and Costs* (Toronto, Global Press, 1992) pp. 162.
30. Kenny, Hon. Colin *op. cit*.
31. Franks, Dr. C.E.S. "The Senate and its Reform," *Queens Law Journal*. (Vol. 12, No. 3 1987) pp. 458-459.
32. *The Senate of Canada: Legislative and Historical Overview*". (Ottawa, Senate Committees Directorate, 1992) p. 16.
33. Kunz, F.A. *op. cit*. pp. 60-61.
34. Purves, Grant. *Speakers of the Senate*. (Ottawa, Library of Parliament, 1988) pp. 33-35.

35. Grenon, Jean-Yves. "Raoul Dandurand: Pionnier de la diplomatie canadienne," *Cap-aux-Diamants*. (Vol. 5, No. 4, Hiver 1990) pp. 61-64.
 36. Knowles, Valerie. *First Person: A Biography of Cairine Wilson, Canada's First Woman Senator*. (Toronto, Dundurn Press Ltd., 1988) p. 124.
 37. Rowe, Hon. Frederick W. *Into the Breach*. (Toronto-Montreal, McGraw-Hill Ryerson Ltd., 1988) p. 153.
 38. Fleming, Robert J. *op. cit.* p. 70.
-







LE SÉNAT DU CANADA
PLEINS FEUX SUR LE SÉNAT
1867-2001

Direction des comités et de la législation privée
mai 2001

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

LE STATUT CONSTITUTIONNEL DU SÉNAT

1. Le système de nomination à la Chambre haute
2. Les pouvoirs constitutionnels de la Chambre haute
3. Les pouvoirs réels de la Chambre haute
4. Les deuxièmes chambres dans les autres fédérations démocratiques
5. La réforme constitutionnelle et le Sénat

LES SÉNATEURS

1. Analyse statistique de la composition du Sénat depuis 1867
2. Comparaison des rôles et de la composition du Sénat et de la Chambre des communes

CONCLUSION

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXE 1

PLEINS FEUX SUR LE SÉNAT 1867 À 2001

«Si la Chambre haute est d'accord avec la Chambre basse, elle est inutile; si elle n'est pas d'accord, elle devrait être abolie.» l'abbé E.J. Sieyès, homme politique français du XVIII^e siècle

«Il est difficile de trouver une constitution démocratique libre, viable et vivante dans un grand État souverain ayant opté pour le monocrémisme.» Sir Winston Churchill

Quelques années à peine après que les Pères de la Confédération eurent réussi, de peine et de misère, à définir la nature et le rôle de la deuxième chambre du nouveau Canada, le Sénat devenait la cible des critiques du public et des politiciens. En effet, pendant sa première administration, le premier ministre Mackenzie avait vu avec frustration la majorité conservatrice du Sénat rejeter d'importants projets de loi. Dès 1893, la réforme du Sénat figurait au programme du Parti libéral. Tour à tour accusé d'être un simple organisme de ratification quand il adopte rapidement des projets de loi ou d'outrepasser son mandat de chambre nommée quand il propose des amendements de fond ou qu'il se prévaut de son droit de veto, le Sénat n'a jamais réussi à conquérir la réputation - et, partant, la position - que ses nombreuses réalisations auraient dû lui valoir.

On continue depuis plus d'un siècle à s'interroger sur le rôle et l'utilité du Sénat, tout en avançant des arguments et des propositions pour le réformer. Examinant ici le Sénat, dans une perspective historique aussi bien que contemporaine, nous tenterons de répondre à certaines de ces questions, d'expliquer certains de ces arguments et, dans l'ensemble, de donner une juste idée de la Chambre haute fédérale.

LE STATUT CONSTITUTIONNEL DU SÉNAT

«... à la Chambre haute - la branche qui contrôle et réglemente, mais qui ne présente rien - ... celle qui étudie les projets de loi posément, avec le recul, chacune de ces grandes parties sera également représentée» Sir John A. Macdonald

1. Le système de nomination à la Chambre haute

Une cinquantaine d'États du monde ont opté pour le bicamérisme, mais le Canada a conçu le sien pour répondre aux besoins uniques de sa fédération. La décision des provinces fédérées d'adopter une constitution «reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni» figure dans le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1867*. C'est ainsi que les deux chambres de notre Parlement s'inspirent de celles de la Grande-Bretagne, à deux exceptions - voulues - près. Premièrement, comme le Canada était un pays jeune, sans aristocratie, sa Chambre haute ne pouvait être occupée par des pairs héréditaires, mais bien par des hommes mûrs (et, après quelques dizaines d'années, par des femmes elles aussi mûres) ayant une expérience variée et appelés à siéger par le gouverneur général, sur la recommandation du Premier Ministre. Deuxièmement, les principales régions géographiques du Canada devaient y être représentées également. Conformément à la tradition du Commonwealth, le Sénat devait jouer un rôle essentiellement consultatif, bien qu'il eût été investi d'un droit de veto absolu. La Chambre basse, elle, devait être composée de députés élus selon le principe de la représentation proportionnelle.

Selon les dispositions de la *Loi constitutionnelle*, il fallait, pour devenir sénateur, être sujet de la Reine, âgé d'au moins 30 ans, avoir sa résidence permanente dans la province (au Québec, dans l'une des 24 divisions sénatoriales) qu'on représentait et posséder des propriétés immobilières d'une valeur d'au moins 4000 \$. Cette dernière disposition ne veut plus dire grand-chose aujourd'hui, même si elle pourrait servir à prouver la solvabilité des sénateurs, mais, en 1867, elle permettait au Sénat de représenter une autre «minorité», en plus des régions, celle des classes possédantes. Au départ, les sénateurs étaient nommés à vie, mais la Constitution a été modifiée en 1965, et ceux et celles qui ont été nommés depuis doivent prendre leur retraite à 75 ans.

Les Pères de la Confédération ont préféré ne pas appliquer au Sénat le principe de l'égalité de

représentation des provinces, en raison de la situation unique du Canada, dont l'une des provinces les plus vastes et les plus peuplées abrite une minorité culturelle et linguistique. S'ils avaient donné au Québec le même nombre de sénateurs qu'à d'autres provinces moins peuplées, où il n'existait pas d'importantes minorités, ils l'auraient privé de la possibilité de faire entendre sa voix de minorité d'expression française.

La solution retenue a consisté en une surreprésentation - toutes proportions gardées - des provinces les moins peuplées. Les principales régions du pays, soit à l'époque de la Confédération les deux provinces les plus peuplées (l'Ontario et le Québec) ainsi que les Provinces maritimes (le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard), ont obtenu le même nombre de sièges. L'Ontario et le Québec allaient donc avoir 24 sénateurs chacune, le Nouveau-Brunswick dix, la Nouvelle-Écosse dix également et l'Île-du-Prince-Édouard quatre. Toutefois, en 1867, l'Île-du-Prince-Édouard a décidé de ne pas adhérer tout de suite à l'union canadienne, de sorte que le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse ont obtenu 12 sièges plutôt que dix, pour égaler la représentation de l'Ontario et celle du Québec, avec leurs 24 sièges; il y avait donc en tout 72 sénateurs. Par la suite, la représentation du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse est revenue à dix sièges, ce qui en a libéré quatre - deux par province - pour l'Île-du-Prince-Édouard, et 24 autres sénateurs ont été nommés pour représenter les quatre provinces de l'Ouest, à raison de six par province. Par conséquent, les quatre principales régions du Canada - les provinces de l'Ouest, l'Ontario, le Québec et les Provinces maritimes - sont représentées également, avec 24 sénateurs chacune. Cet équilibre a été légèrement faussé quand Terre-Neuve est devenue la dixième province, en 1949, et qu'on a créé six nouveaux sièges au Sénat pour qu'elle y soit représentée. Le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest ont obtenu un siège chacun au Sénat en 1976 et le Nunavut a eu un représentant en 1999, ce qui porte l'effective total à 105.

Les Pères de la Confédération étaient peut-être prédisposés à accepter l'idée d'une Chambre haute dont les membres seraient nommés en raison de l'expérience acquise dans plusieurs des provinces. La plupart des provinces de l'Amérique britannique du Nord (sauf l'Île-du-Prince-Édouard, où les conseillers législatifs étaient élus) avaient confié à des conseils législatifs composés de membres nommés la tâche de compléter les travaux de leurs assemblées élues.

La province du Canada, créée en 1840 par l'union du Haut et du Bas-Canada (l'Ontario et le Québec d'aujourd'hui), avait eu un Conseil législatif composé de membres nommés jusqu'en 1856, l'année de l'adoption d'un projet de loi qui devait graduellement leur substituer des membres élus. L'expérience de ce Conseil législatif élu s'était révélée insatisfaisante pour diverses raisons, notamment parce que les candidats de valeur n'étaient guère enclins à briguer les suffrages en raison du coût faramineux d'une campagne électorale dans les immenses circonscriptions du XIX^e siècle, et parce que le gouvernement confiait délibérément des portefeuilles de ministre à des conseillers pour saper la surveillance législative de la Chambre haute. En outre, le Conseil tendait à se peupler de «membres ambitieux qui cherchaient à faire de la politique active, de sorte qu'il était en passe de devenir un double de l'Assemblée»². À cette époque, les sénateurs américains étaient nommés par la législature de chaque État, ce qui n'a fait que conforter les Pères de la Confédération dans leur conviction que nos sénateurs devaient être nommés par le gouvernement *central*, puisque, selon eux, c'était la lutte pour le pouvoir entre les États et Washington qui avait précipité la guerre de Sécession.

D'ailleurs, l'idée d'une chambre haute élue répugnait aux Pères de la Confédération, car il leur semblait évident qu'on ne saurait jamais quelle chambre prévaudrait si les deux étaient composées de représentants élus par les citoyens : «Selon eux, les deux chambres allaient se considérer comme des assemblées élues par le peuple et capables de refléter la volonté du peuple, ce qui allait inmanquablement causer des conflits et aboutir à l'impasse».³

Plusieurs provinces ont aboli leur chambre haute dans les années qui ont suivi leur adhésion à la Fédération, mais certaines les ont conservées plus longtemps; par exemple, le Conseil législatif du Québec n'est disparu qu'en 1968. L'une des principales raisons de cette abolition est la tendance qu'avait le Sénat, à ses débuts, de puiser l'essentiel de ses membres dans les conseils législatifs provinciaux.⁴ Et, bien sûr, le bicamérisme coûtait fort cher aux provinces.

Les membres nommés de la Chambre haute fédérale se sont donc vu confier deux tâches importantes, quoique secondaires : conformément à la tradition britannique, le Sénat allait avoir pour principale fonction la révision et la correction des projets de loi présentés par la Chambre des communes, ce pourquoi il lui faudrait être impartial, avoir des connaissances spécialisées, de la patience et du zèle;⁵ de plus, il allait devoir représenter les provinces, les régions et les minorités. Mais le Sénat allait avec le temps s'acquitter de fonctions que les Pères de la Confédération n'avaient pas imaginées.

2. Les pouvoirs théoriques de la Chambre haute

En 1865, à la Conférence de Québec, les Pères de la Confédération passèrent six jours sur quatorze à parler du Sénat. En fait, il n'y aurait jamais eu de Confédération s'ils ne s'étaient pas entendus sur ce sujet, parce que, comme la représentation à la Chambre des communes allait être proportionnelle à la population, le Québec et les Provinces maritimes avaient clairement signifié leur refus d'adhérer à l'union s'il n'y avait pas de Sénat, de peur que la province la plus peuplée - l'Ontario - n'en prenne le contrôle. Par ailleurs, outre qu'ils voyaient bien la nécessité d'une représentation accrue des petites provinces, les auteurs de la Constitution ne voulaient pas que «l'élément populaire» détienne tous les pouvoirs; ils voulaient donc un Sénat capable de freiner les élans de la Chambre des communes⁶. Sir John Alexander Macdonald se rendait compte que la seule façon d'y arriver était de donner à la Chambre haute le pouvoir de contester et d'amender les projets de loi présentés par la Chambre basse, ou d'en retarder l'adoption. Toutefois, ces grands pouvoirs allaient devoir être invoqués judicieusement, et sir John A. avait souligné que le Sénat «n'allait jamais être opposé à la volonté claire et expresse du peuple»⁷. George Brown, le grand Libéral du Haut-Canada, qui devint lui-même sénateur, avait ajouté que le Sénat allait devoir s'abstenir d'appliquer son droit de veto aux projets de loi à caractère financier.⁸

L'article 53 de la *Loi constitutionnelle* est inspiré du régime applicable à la Chambre des Lords du Royaume-Uni; il refuse au Sénat du Canada le pouvoir de présenter des projets de loi «ayant pour but l'appropriation d'une portion quelconque du revenu public, ou la création de taxes ou d'impôts». L'interprétation de cet article a varié au fil des années, de la réserve toute simple que George Brown avait faite en 1865 (et à laquelle nous venons de faire allusion), jusqu'à l'interdiction absolue, pour le Sénat, d'amender ces projets de loi ou d'en retarder le moindre adoption (c'est l'interprétation généralement retenue par la Chambre des communes), en passant par l'idée que le Sénat a le pouvoir de faire ce qu'il veut, sauf présenter des projets de loi à caractère financier ou les amender de façon à augmenter une taxe, un impôt ou un crédit.

La controverse qui entoure les pouvoirs du Sénat sur les projets de loi à caractère financier semble résulter du fait qu'en 1867, la Chambre des Lords avait fini par renoncer, non sans réticence, à son pouvoir d'amender les projets de loi de cette nature qui lui étaient présentés par la Chambre des communes. En 1917, pour tirer les choses au clair, le Sénat a renvoyé la question à un comité spécial présidé par le sénateur W.B. Ross. Dans son rapport, communément appelé le «Rapport Ross», ce comité a conclu que le préambule de la *Loi constitutionnelle*, qui dispose que le Canada devait avoir une Constitution «reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni», ne prévaut pas sur l'article 53 de la même Loi, qui interdit simplement au Sénat de *présenter* des projets de loi portant affectation de crédits ou imposant des taxes ou des impôts. Le Rapport Ross fut adopté à l'unanimité par

le Sénat le 22 mai 1918.⁹

En établissant les règles applicables à la Chambre haute, les Pères de la Confédération n'ont pas prévu de mécanisme pour rompre une impasse entre les deux chambres, car ils croyaient que les gouvernements ne resteraient pas longtemps au pouvoir, et que ce mécanisme serait donc inutile. Ils ne voulaient pas non plus voir les gouvernements s'inspirer de la pratique britannique de créer de nouveaux sénateurs simplement pour «arriver à leurs fins»¹⁰. Néanmoins, forts de leur expérience, les Britanniques les ont persuadés de prévoir un mécanisme, même mineur, pour régler le problème. La *Loi constitutionnelle* prévoit donc une mesure analogue (mais à bien plus petite échelle) à celle qu'on appliquait à la Chambre des Lords, aux articles 26 à 28 : la nomination d'un ou de deux postes de sénateurs de plus pour chacune des trois (puis des quatre) régions. En vertu de l'article 26, le nombre maximum de sénateurs pourrait être augmenté de trois ou six, (par la suite, de quatre ou huit) pour briser une impasse. Ce n'est qu'en 1990 que cet article a été invoqué pour la première fois, lorsque le premier ministre Mulroney a nommé huit nouveaux sénateurs afin de faire adopter la loi sur la TPS (taxe sur les produits et services). Cela ne veut pas dire qu'on n'avait pas envisagé cette mesure pour garantir l'adoption de projets de loi controversés; mais on n'aurait probablement pas obtenu les résultats désirés parce que, la majorité de l'opposition étant trop forte, huit sénateurs de plus appuyant le gouvernement n'auraient pas fait la différence.

En plus du pouvoir de présenter des projets de loi de toutes sortes, sauf à caractère financier, et de son droit absolu de veto, le Sénat s'est vu donner en 1867 une grande influence sur le processus de réforme constitutionnelle, puisque toute modification de la Constitution devenait impossible sans son accord. Le Sénat s'est prévalu deux fois seulement de son droit de refus : la première en 1936, quand il a refusé d'adopter une modification constitutionnelle qui aurait accru le pouvoir d'imposition des provinces; la seconde en 1960, lorsqu'il a amendé un projet de modification constitutionnelle en libérant les juges de district et les juges des tribunaux de comtés de l'obligation de prendre leur retraite à 75 ans, laissant cette limite d'âge s'appliquer seulement aux juges des cours supérieures. Et la Chambre des communes a souscrit à l'amendement qu'il a proposé alors.¹¹ L'obligation, pour le gouvernement, de faire approuver ses projets de modifications constitutionnelles par le Sénat a été révoquée avec le rapatriement de la Constitution, en 1982, bien que le Sénat conserve un droit de veto suspensif de 180 jours sur la mise en œuvre de telles modifications.

Comme elle l'a investi du pouvoir d'amender les projets de loi et d'en retarder, voire d'en interdire l'adoption en invoquant son droit de veto, la Constitution a donné au Sénat les pouvoirs nécessaires pour être efficace. Pourtant, comme ses membres sont nommés et qu'il est toujours vulnérable aux critiques du public, il les a souvent exercés avec réticence.

3. Les pouvoirs réels de la Chambre haute

Les Pères de la Confédération envisageaient un Sénat qui aurait au besoin mis un frein aux prérogatives de l'assemblée élue en intervenant dans le processus législatif, et qui aurait aussi représenté les régions et les minorités sociales. En fait, son rôle est allé bien au-delà. À mesure que la méfiance que la démocratie inspirait à la société du XIX^e siècle s'est estompée, le Sénat a évolué, au point que sir Clifford Sifton a pu écrire dès 1917 dans *The New Era in Canada* :

Aucun pays ne devrait être gouverné par une législature monocamériste... Il faut bien se rappeler que, dans notre système, le pouvoir du conseil des ministres tend à s'accroître aux dépens de celui de la Chambre des communes...

Le Sénat n'est pas tant un frein pour la Chambre des communes que pour le conseil des ministres, et il est indubitable que son influence à cet égard est salutaire.¹²

Ce raisonnement est tout aussi valable aujourd'hui, si léger et si inefficace que ce frein puisse être en définitive, car le Sénat conserve tout son potentiel d'intervention sur des questions plus importantes.

Dans le domaine législatif, le Sénat a prouvé qu'il était la chambre idéale pour l'introduction des projets de loi d'intérêt privé, surtout parce qu'il coûte moins cher d'y présenter un projet de loi qu'à la Chambre des communes (200 \$, plus les frais de services juridiques, d'impression et de traduction, contre 500 \$ plus les mêmes frais). Le fardeau législatif de la Chambre des communes s'en trouve allégé, et les besoins et les intérêts des particuliers ou des entreprises sont dûment servis.

Par ailleurs, en ce qui concerne les projets de loi gouvernementaux, le Sénat a peu à peu cessé de s'opposer activement à la volonté de la Chambre des communes; il l'a fait dans les rares cas où il semblait que la Chambre avait présenté une mesure dont la population ne voulait pas et qui n'avait fait l'objet d'aucun mandat populaire. Dans les soixante premières années qui ont suivi la Confédération (de 1867 à 1927), environ 180 projets de loi adoptés par la Chambre des communes n'ont pas reçu la sanction royale, soit parce que le Sénat les a rejetés, soit parce qu'il les a adoptés avec des amendements que la Chambre a refusés. Dans la période de soixante ans qui a suivi, de 1928 à 1987, le nombre des projets de loi ainsi perdus a baissé de plus des trois quarts.¹³ Au cours des années 1970, la pratique de l'examen des projets de loi avant leur renvoi au Sénat a virtuellement éliminé le besoin de les faire amender par les sénateurs, puisque les modifications avaient souvent été faites avant qu'ils ne sortent des Communes. Depuis les années 1980 cette pratique a été rarement utilisée, de sorte que le Sénat a recommandé de nombreux amendements à certains projets de loi, la Chambre ne s'étant pas mise d'accord avant la fin d'une session. Seuls quatre textes de loi – C-43, sur l'avortement, C-93, sur la réorganisation de certains conseils, organismes, commissions et tribunaux, C-28, sur certains accords concernant l'aéroport international Pearson, et C-220, sur les fruits d'une œuvre liée à la perpétration d'un acte criminel – ont réellement été battus depuis plusieurs décennies, et tous l'ont été au cours des années 1990.

Le Sénat a été chargé d'autres fonctions très importantes que les Pères de la Confédération n'avaient pas prévues. Il a assumé des fonctions d'enquêteur et d'organe de délibération en plus de jouer un rôle politique, pour le plus grand bien du pays.

Le Sénat est vraiment devenu un enquêteur social avec l'émergence de l'État-providence moderne dans les années 1960. Le politologue Colin Campbell l'a bien dit : «Ceux qui étudient le Sénat disent souvent que les enquêtes sociales ne sont qu'une façon d'occuper à ne rien faire des législateurs à temps partiel... et pourtant, à la fin des années 1960 et au début des années 1970, ces enquêtes *sont devenues une partie intégrante du processus d'élaboration des politiques novatrices*»¹⁴. Les comités spéciaux du Sénat ont produit des rapports très utiles dans des domaines comme l'utilisation des terres, la main-d'œuvre et l'emploi, le crédit à la consommation, la pauvreté, le vieillissement, la politique scientifique, les médias, etc. Parmi les résultats les plus visibles de cette activité, mentionnons l'adoption de lois inspirées par leurs recommandations ainsi que la création de nouveaux ministères (Main-d'œuvre et Immigration, Consommation et Corporations, département d'État chargé des Sciences et de la Technologie, par exemple). De nombreux rapports d'études spéciales que le Sénat a réalisées depuis des années sont encore en demande aujourd'hui. Bien des observateurs du Sénat n'ont pas manqué de souligner que les «... comités du Sénat font virtuellement la même chose que des commissions royales et des groupes de travail, sauf qu'ils coûtent moins cher aux contribuables canadiens».¹⁵ On pourrait ajouter qu'ils prennent souvent moins de temps pour mener leurs enquêtes.

Le Sénat a souvent servi de tribune nationale pour discuter des questions d'intérêt public et examiner des préoccupations et des griefs émanant de toutes les régions du pays. Ces débats l'ont parfois amené à faire des enquêtes comme celles dont nous venons de parler.

Politiquement, les sénateurs ont servi les partis nationaux comme leveurs de fonds et coordonnateurs de campagnes électorales. Particulièrement pendant les accalmies des périodes d'élections, ils ont pu jouer en coulisse des rôles d'importance vitale pour le processus électoral, des rôles qui, autrement, n'auraient pu être joués que par des spécialistes vraisemblablement rémunérés à même les contributions aux caisses électorales.

Cela dit, qu'est-ce que le Sénat a fait pour représenter les intérêts des provinces et des régions et pour protéger les droits des minorités? Le spécialiste constitutionnel (et ancien sénateur) Eugene Forsey a écrit en 1982 :

Une partie de la réponse, c'est que [le Sénat] n'a pas eu besoin de (représenter les provinces), parce que, depuis 1892 ou à peu près, le Comité judiciaire du Conseil privé a interprété l'Acte de l'Amérique du Nord britannique d'une façon qui a constamment sapé le pouvoir du Parlement national. ... Le Canada est maintenant la fédération la plus décentralisée du monde. Par conséquent, le pouvoir du Parlement national de porter atteinte aux intérêts régionaux s'est révélé beaucoup moins grand que les Pères de la Confédération ne l'avaient prévu, et de grandes provinces puissantes et dynamiques ont profité des fréquentes conférences fédérales-provinciales pour se poser en protectrices des régions et des provinces, même dans des domaines de compétence fédérale.¹⁶

En ce qui concerne la protection des droits des minorités, le Sénat a virtuellement laissé les riches à eux-mêmes; par contre - et paradoxalement, si l'on peut dire - il a nettement amélioré le sort des pauvres, des personnes âgées, des chômeurs, des agriculteurs et des anciens combattants, pour ne citer que quelques groupes parmi bien d'autres. Les sénateurs se sont fait les défenseurs non seulement des minorités protestantes et catholiques de langue anglaise et de langue française, mais aussi de celles de toutes les cultures et de toutes les religions qui composent la mosaïque canadienne.

4. Les deuxièmes chambres dans les autres fédérations démocratiques

Le Canada a beau être un pays jeune, il reste que son régime démocratique fédéral est l'un des plus vieux du monde. Au moment de la Confédération, les législateurs ne pouvaient s'inspirer que de deux régimes démocratiques fédéraux, celui des États-Unis d'Amérique (établi en 1787) et celui de la Suisse, qui remonte à 1848. Les Pères de la Confédération ne voulaient pas tant imiter les Américains qu'éviter ce qu'ils considéraient comme des défauts de leur système, puisqu'ils croyaient que la guerre de Sécession avait été causée par les pouvoirs trop grands des États. En outre, les institutions gouvernementales des colonies de l'Amérique du Nord britannique s'inspiraient déjà du système parlementaire de la Grande-Bretagne, qui allait être le modèle du Parlement canadien. L'exemple britannique devait néanmoins être adapté à la situation d'ici, et c'est pourquoi il fallait assurer la représentation des régions au Sénat.

Depuis 1867, plusieurs fédérations nouvellement constituées ont opté pour le bicamérisme; c'est le cas de l'Australie, en 1901, et des fédérations établies depuis 1945, notamment en Allemagne, en Inde, en Malaisie, aux Antilles et au Nigéria.¹⁷ Il vaut la peine d'analyser le fonctionnement actuel des deuxièmes chambres dans quelques-unes de ces fédérations (ainsi qu'au Royaume-Uni) pour savoir si et

comment le système canadien peut être amélioré.

Royaume-Uni

Jusqu'à 1999, l'effectif de la Chambre des lords fluctuait au gré des décès et de la nomination de nouveaux pairs à vie. Il se situait généralement au-dessus de 1 000 membres : quelque 800 pairs héréditaires et plus de 300 pairs à vie. En 1999, le gouvernement du premier ministre Blair a apporté un changement révolutionnaire à la composition de la Chambre haute. C'était la première étape d'une réforme en deux temps. La *House of Lords Act*, 1999 a créé une Chambre de transition, en réduisant à 92 le nombre de pairs héréditaires. Soixante-quinze pairs étaient élus par les partis politiques et le « Cross bench » (indépendants) : 42 conservateurs, 28 indépendants, 3 libéraux démocrates, et 2 travaillistes. Quinze occupaient une charge élective – adjoints du président de la Chambre ou présidents de comité – et deux avaient été nommés à des charges royales, le grand maréchal et le lord grand chambellan.

Pour réduire le népotisme dans la nomination des pairs à vie, une commission des nominations a été chargée d'assurer l'attribution de la pairie aux termes de la *Life Peerage Act*, 1958. C'est à elle seule qu'il incombe de nommer les indépendants et d'examiner de près l'admissibilité de tous les candidats en ce qui concerne les contributions politiques. Elle compte huit membres, dont quatre sont nommés par une commission spéciale réunissant le premier ministre, le président de la Chambre des communes et le lord président des comités de la Chambre des lords. De plus, le chef de chacun des trois principaux partis nomme un membre, tout comme le responsable des pairs indépendants.

Le 1^{er} mars 2001, l'effectif de la Chambre des lords transitoire se composait de 685 membres : 567 pairs à vie (dont 3 étaient en congé); 92 pairs héréditaires; et 26 archevêques et évêques. Si près de 60 % de la Chambre des lords se composait de pairs héréditaires avant la réforme, depuis celle-ci, plus de 80 % sont des pairs à vie.

La première étape de la réforme ne devait pas avoir de conséquences sur le rôle, les responsabilités ou les pouvoirs de la Chambre des lords. En ce qui concerne les lois, les lords gardent le pouvoir de retarder les projets de loi du gouvernement pendant treize mois, après quoi la volonté des Communes prévaut. Les projets de loi à caractère financier sont adoptés dans les meilleurs délais, passant souvent à travers toutes les étapes en une seule journée. Les lords conservent le droit de veto sur les projets de loi émanant des députés et sur les ordonnances prises en vertu d'une loi.

En janvier 2000, une commission royale, établie pour examiner la deuxième étape de la réforme de la Chambre des lords, a soumis un rapport intitulé *A House for the Future*. Ce document, qui recommande la mise en place d'une Chambre partiellement élue, mais surtout nommée et ayant au moins les mêmes pouvoirs que la Chambre existante, n'a pas été reçu avec beaucoup d'enthousiasme par les partis d'opposition, les commentateurs universitaires et les médias. L'absence de consensus sur la mise en œuvre des recommandations (sans compter que la première étape de la réforme a supprimé le droit de vote de l'importante majorité conservatrice des pairs héréditaires), a peut-être encouragé le gouvernement à moins insister pour faire avancer la refonte des fonctions et des pouvoirs de la Chambre des lords.

États-Unis

À l'époque de la Confédération, les sénateurs américains étaient nommés par la législature de chacun des États. En 1913, la Constitution des États-Unis a été modifiée, et depuis, les sénateurs sont élus. Maintenant qu'il est composé de 100 sénateurs élus au suffrage universel pour six ans, chacun des 50 États étant représentés par deux sénateurs, le Sénat des États-Unis est devenu une institution nationale très respectée, d'une légitimité indiscutable en tant que base nationale du pouvoir dans une fédération pluraliste, dont les pouvoirs centraux devaient être divisés.

Le Sénat des États-Unis est investi des mêmes pouvoirs législatifs que la Chambre des représentants. En outre, tous les traités et les nominations à l'exécutif doivent être approuvés par lui, et c'est lui qui juge toutes les procédures d'accusation en vue de la destitution des titulaires de charges publiques, y compris le Président. On a «souvent dit que c'est la deuxième Chambre la plus puissante du monde»¹⁸. Cela dit, étant donné que les États-Unis sont une fédération pluraliste où la division des pouvoirs est claire, plutôt qu'une démocratie parlementaire, l'expérience américaine est difficile à appliquer ailleurs, comme nous le verrons dans le cas de l'Australie.

Suisse

La création du Conseil des États suisses est le fruit d'un compromis entre ceux qui voulaient une représentation égale des cantons au Conseil national et ceux qui voulaient au contraire une représentation proportionnelle à la population. Le Conseil des États est composé de 46 membres élus au suffrage direct, deux dans chacun des 23 cantons. Ses membres peuvent aussi être élus à un siège dans leur canton, mais, contrairement à la pratique établie en Allemagne, il leur est interdit de voter selon des instructions.

Les pouvoirs législatifs du Conseil des États sont égaux à ceux du Conseil national. Les deux chambres élisent un exécutif de sept membres qui doivent démissionner de leur siège à l'Assemblée fédérale. Le Conseil des États s'est révélé un bon protecteur des intérêts cantonaux et le recours au référendum pour résoudre les conflits a connu du succès, mais ce mécanisme est peut-être trop coûteux dans le contexte canadien.

Australie

Quand la fédération australienne s'est formée, en 1901, la plupart de ses États avaient eu plus de quarante ans pour constater à quel point il est «difficile de concilier le bicamérisme avec un régime parlementaire d'inspiration britannique»¹⁹. Les Australiens ont décidé que leur Sénat serait composé de 76 membres élus dans les circonscriptions des États selon le principe de la représentation proportionnelle (douze membres dans chacun des six États et deux dans chacun des deux territoires) pour un mandat de six ans, sauf en cas de double dissolution.

Le Sénat australien a les mêmes pouvoirs législatifs que la Chambre des représentants, sauf qu'il ne peut pas présenter de projets de loi à caractère financier (ou les modifier à la hausse). Il peut opposer son veto à n'importe quel projet de loi, que le gouvernement peut toutefois représenter après trois mois. La seule façon pour le gouvernement de contrer une opposition persistante du Sénat est la double dissolution, mais la situation s'est produite rarement et s'est révélée très coûteuse étant donné qu'il a alors fallu tenir des élections pour les deux chambres.

Dans les fédérations parlementaires du Commonwealth, comme l'Australie et le Canada, «le respect du principe selon lequel le conseil des ministres devrait être continuellement responsable de son administration devant l'assemblée législative élue au suffrage universel a toujours résulté en des deuxièmes chambres bien plus faibles, tant par leurs pouvoirs constitutionnels que par leur influence et leur prestige politique»²⁰. En Australie, la situation se complique du fait que les sénateurs sont fondamentalement partisans, puisqu'ils ont besoin de l'appui financier de leur parti pour briguer les suffrages, de sorte que l'aptitude du Sénat australien à représenter les intérêts des États et des territoires est sujette à caution.

L'expérience de l'Australie a inspiré à Campbell Sharman les réflexions suivantes :

Après quelques années, les particularismes des États ont cessé d'être le principal facteur de division au Sénat, mais il a fallu environ 70 ans pour que l'ambiguïté plus profonde de son rôle aboutisse à un grave affrontement entre les deux philosophies rivales de gouvernement, l'américaine et la britannique, dont on avait parlé à l'époque de sa création.²¹

Cette incompatibilité entre les modes de gouvernement américain et britannique contribue à la difficulté de la réforme du Sénat au Canada.

Allemagne

Quand le Conseil parlementaire de la République fédérale d'Allemagne a décidé de rédiger sa loi fondamentale (ou, si l'on préfère, sa Constitution), en 1948 et en 1949, il a longuement discuté de la composition et des responsabilités de sa Chambre des États, le Bundesrat. Après avoir étudié d'autres modèles, y compris celui des États-Unis, le Conseil a conçu en 1949 un nouveau Bundesrat post-nazi qui marque en fait un retour aux structures traditionnelles de l'Allemagne impériale, en ce qu'il est la deuxième assemblée parlementaire, après le Bundestag (Diète fédérale), et que ses membres doivent être tirés du conseil des ministres de chaque Land (État).

De 1949 à la réunification de l'Allemagne, en 1990, le Bundesrat a représenté les onze États (Laender) de la République fédérale d'Allemagne. Depuis, il représente aussi cinq anciens États, car l'Allemagne en compte de nouveau seize. Aujourd'hui comme en 1949, le nombre de voix des Lander est fonction de leur population : chaque Land a au moins trois voix; ceux dont la population dépasse deux millions d'habitants en ont quatre, ceux qui comptent plus de six millions d'habitants cinq, et ceux qui ont plus de sept millions d'habitants ont droit à six voix. Les voix de chaque Land doivent s'exprimer en bloc, de sorte qu'en principe, les membres du Bundesrat votent selon les instructions de leur Land. En fait, ils ne reçoivent d'instructions de personne, mais doivent arriver à un consensus avec les autres représentants de leur Land pour que leurs voix puissent s'exprimer en bloc. De plus, ils peuvent être rappelés n'importe quand par le gouvernement de leur Land.

À l'heure actuelle, le Bundesrat est composé de 69 membres, dont le mandat varie selon la formation du Conseil de leur Land. Il s'ensuit que la majorité absolue est de 35 voix, et que 46 voix représentent les deux tiers nécessaires à l'approbation des modifications constitutionnelles. Le Bundesrat peut présenter des projets de loi; il a aussi un droit de veto absolu à l'égard des projets de loi ayant une importance particulière pour les intérêts des États (environ la moitié des projets de loi fédéraux).

À l'instar des lords de la Chambre haute britannique, les membres du Bundesrat ne sont pas rémunérés

pour leur travail (ils sont déjà rémunérés comme représentants des *Laender*), mais ils touchent une indemnité quotidienne fixe, pour leurs frais de déplacement notamment.

Plusieurs autres pays, parmi les plus stables économiquement ou politiquement, ont opté pour le bicamérisme. C'est le cas de l'Italie, du Japon, de l'Espagne et de la France.²² L'expérience qu'ils ont acquise pourrait aider le Canada à décider de la voie à emprunter pour sa réforme du Sénat, bien que ses deux grandes cultures fondatrices et son alignement sur le modèle parlementaire britannique rendent notre pays unique. Bref, ce survol des institutions législatives bicamérales des autres fédérations montre clairement qu'il n'y a pas de solution toute simple au dilemme canadien.

5. La réforme constitutionnelle et le Sénat

Comme l'ancien légiste du Sénat, Russell Hopkins, l'écrivait en 1962, «le volcan de la "réforme du Sénat" n'a jamais été éteint; il a connu une léthargie pendant un certain temps, mais il pourrait refaire éruption»²³; de fait, il n'a pas manqué de le faire à maintes reprises depuis.

Au Canada, la réforme du Sénat est «largement considérée comme une panacée pour toutes sortes de maux affligeant la société canadienne»²⁴. En général, on pense que la réforme de la Chambre haute la rendrait plus représentative et moins partisane. Pourtant, la question de savoir comment réformer le Sénat demeure entière.

Un article de F. Leslie Seidle²⁵ publié en 1991 contient une chronologie détaillée des propositions de réforme; en voici un résumé.

- | | |
|---------------------|--|
| 1874 | Le député David Mills déclare à la Chambre des communes que «... notre Constitution devrait être modifiée... de façon à ce que chaque province ait le pouvoir de choisir ses propres sénateurs». |
| 1906 | La Chambre des communes discute d'une proposition de limiter le mandat des sénateurs à la durée de trois législatures. |
| 1909 | Sir Richard Scott propose qu'une partie des sénateurs (environ les deux tiers) soient élus pour un mandat de sept ans. |
| Milieu
années 20 | des Les Progressistes de l'Ouest proposent l'abolition du Sénat (le CCF et le NPD devaient plus tard reprendre cette idée dans leur programme). |
| 1927 | Diverses propositions de réforme sont discutées à la conférence du Dominion et des provinces. |
| 1969 | La réforme du Sénat n'a pas été l'une des questions majeures discutées aux rencontres fédérales-provinciales de la fin des années 1960, bien qu'il en ait été brièvement question à la Conférence des premiers ministres en février 1969. Il a alors été convenu que le Sénat devrait être réorganisé de façon à exprimer plus officiellement et directement les intérêts des provinces, tout en continuant d'exercer une «influence favorable à l'unité du Canada». On a proposé qu'une partie des sénateurs pourraient être choisis par les provinces, avec ou sans l'approbation de leurs législatures. |
| 1972 | Le Comité mixte spécial sur la Constitution recommande une méthode de sélection pour la mise en oeuvre de la proposition de 1969 : la moitié des sénateurs nommés seraient choisis dans des listes présentées par les provinces et les territoires, tandis que la nomination de l'autre moitié serait encore faite au niveau fédéral. Chacune des provinces de l'Ouest serait représentée par douze sénateurs plutôt que six, et le Sénat ne |

conserverait plus comme pouvoir législatif qu'un droit de veto qui lui permettrait de retarder pendant six mois l'adoption d'un projet de loi.

1976 L'élection du Parti Québécois et les pressions de plus en plus fortes des provinces de l'Ouest, désireuses d'accroître leur influence, ont suscité jusqu'en 1980 une série de propositions de réforme.

1978 Le programme du gouvernement Trudeau réclame l'établissement d'une Chambre de la Fédération dont les membres seraient élus au suffrage indirect par les législatures provinciales et par la Chambre des communes, avec une forme de représentation proportionnelle. Cette Chambre devait avoir un droit de veto suspensif de 120 jours.

La même année, le gouvernement de la Colombie-Britannique propose une «Chambre des provinces» inspirée du modèle du Bundesrat ouest-allemand. Le sénateur principal de chaque région devait être un membre d'un conseil des ministres provincial; les autres devaient être nommés par les gouvernements provinciaux. La Chambre des provinces devait avoir un droit de veto absolu, mais seulement pour les questions touchant les provinces. Plus tard, le Comité consultatif de l'Ontario sur la Confédération et le Comité de la Constitution de l'Association du barreau canadien se sont associés à l'essentiel de la proposition.

1979 La Commission Pepin-Robarts sur l'unité canadienne recommande la création d'un «Conseil de la Fédération» inspiré du modèle de la Chambre des provinces.

1981 La *Canada West Foundation* publie le rapport d'un groupe de travail intitulé «*Regional Representation: The Canadian Partnership*», qui suscite pour la première fois des discussions sérieuses sur la possibilité d'un Sénat élu au suffrage direct.

1982 Le gouvernement de l'Alberta se prononce pour la réforme du Sénat, dans le sens de la Chambre des provinces.

1984 Le Comité mixte spécial sur la réforme du Sénat recommande la création d'un Sénat élu au suffrage direct, avec une représentation accrue de toutes les provinces, sauf l'Ontario et le Québec. Ce Sénat élu n'aurait eu qu'un droit de veto suspensif de 120 jours.

1985 La Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada recommande la création d'un Sénat semblable à celui qu'avait proposé le Comité mixte spécial, mais dont les membres seraient élus selon le principe de la représentation proportionnelle.

En mars 1985, le rapport du Comité spécial de l'Alberta sur la réforme de la Chambre haute avance l'idée d'un Sénat triple-E, c'est-à-dire élu, égal et efficace.

1986 À la Conférence des premiers ministres, on cherche à faire accepter la Loi constitutionnelle de 1982 par le Québec. La liste conjointe des conditions posées par les provinces, essentiellement pour obtenir la pleine participation du Québec à la fédération canadienne, comprend une allusion à la réforme du Sénat.

1987 Le 10 mars, l'Assemblée législative de l'Alberta souscrit à l'unanimité aux recommandations du Comité spécial de 1985 en vue de la création d'un Sénat triple-E.

Le 30 avril, les premiers ministres se réunissent au lac Meech, où ils s'entendent sur la réforme du Sénat. L'entente prévoyait que la réforme exigerait le consentement unanime des provinces; dans l'immédiat, le gouvernement fédéral devait doter tous les postes vacants au Sénat à partir des listes de noms que les gouvernements provinciaux lui présenteraient. La réforme du Sénat devait rester au programme des conférences constitutionnelles annuelles jusqu'à sa réalisation.

Les premiers ministres se réunissent à Ottawa les 2 et 3 juin, pour approuver le texte des

modifications constitutionnelles qui allaient former la base de l'Accord du lac Meech. Le *Reform Party* présente dans son programme un projet de modification constitutionnelle prévoyant l'élection au suffrage direct de dix sénateurs par province, avec un mandat de six ans.

1988

1989

En avril, un sondage Gallup révèle que, pour la première fois depuis que la firme a commencé à faire des sondages sur les possibilités de réforme du Sénat, en 1945, la majorité des répondants sont favorables à un Sénat élu.

Bien que l'Accord du lac Meech ne prévoie rien en ce sens, l'Alberta tient le 16 octobre une élection pour combler une vacance au Sénat. Le candidat du *Reform Party*, Stan Waters, est élu. L'Alberta reconnaît le danger que «les inégalités et les pouvoirs actuels» se perpétuent dans un Sénat élu de la sorte, si d'autres provinces devaient l'imiter.

Le 6 avril, le gouvernement de Terre-Neuve revient sur son adoption de l'Accord du lac Meech.

1990

Le 21 mars, le premier ministre McKenna présente la résolution d'adoption de l'Accord du lac Meech en l'accompagnant d'une autre résolution censée apaiser les craintes des minorités de langues officielles, des autochtones et des gouvernements territoriaux.

Le 17 mai, un comité spécial de la Chambre des communes recommande des ajouts à la deuxième résolution du premier ministre McKenna, y compris la possibilité d'une limite de trois ans pour l'application de la règle du consentement unanime, en ce qui concerne la réforme du Sénat.

Les premiers ministres se réunissent du 3 au 9 juin et s'entendent pour chercher à faire adopter avant le 1^{er} juillet 1995 une modification sur la réforme du Sénat prévoyant a) son élection; b) une représentation équitable des provinces les moins peuplées et des territoires; et c) des pouvoirs efficaces.

Le 11 juin, le Premier ministre Mulroney nomme Stan Waters au Sénat.

Les gouvernements du Manitoba et de Terre-Neuve ne ratifient pas l'Accord du lac Meech avant la date limite du 23 juin. Néanmoins, l'entente intervenue le 9 juin montre bien toute l'importance de la réforme du Sénat dans le dossier constitutionnel et confirme que les politiciens ont compris que le public réclame un Sénat élu, efficace et, sinon égal, du moins équitable.

La chronologie de la réforme du Sénat établie par Seidle se termine avec les propositions de réforme avancées en 1991 par le gouvernement du Canada en faveur d'un Sénat «deux et demi-E» proposé par les premiers ministres en juin 1990, sans donner beaucoup de précisions sur des questions comme le mode d'élection ou la durée du mandat des sénateurs.

La 125^e année du Canada, 1992, a marqué une autre étape vers la réforme du Sénat, car le Gouvernement du Canada y a fait figurer la réforme dans ses propositions constitutionnelles, c'est-à-dire dans le projet d'Accord de Charlottetown. Ce projet proposait aux Canadiens de reconnaître constitutionnellement le Québec comme société distincte, d'accorder aux autochtones l'autonomie gouvernementale et de réformer le Sénat. On y prévoyait un Sénat élu de 62 membres 26, qui aurait eu

droit de veto sur les projets de loi ayant des incidences fiscales majeures ainsi que sur les grandes nominations par décret. L'opposition du Sénat à la législation ordinaire devrait être réglée par des séances conjointes des deux Chambres, où la règle de la majorité simple prévaudrait. Mais les Canadiens ont décidé eux-mêmes que l'Accord ne répondait pas à leurs besoins, car la majorité l'ont rejeté lors du référendum national tenu le 26 octobre 1992.

Il ne fait aucun doute que le mouvement de réforme du Sénat s'est accru, non seulement en intensité et en nombre de projets mais aussi en ce qui concerne l'ampleur de la réforme elle-même. Il s'agit désormais d'un mouvement de fond qui n'exigera rien de moins que la modification de la *Loi constitutionnelle de 1867* et de celle de 1982. Néanmoins, il est fort prévisible que les difficultés éprouvées par les provinces pour arriver à un consensus sur la réforme du Sénat se représenteront à l'avenir, de sorte que la seule réforme possible sera graduelle.

LES SÉNATEURS

«Contrairement aux députés, nous ne pensons pas aux électeurs, nous nous contentons de nous concentrer sur la question.» le sénateur Raoul Dandurand

Pour comprendre ce que les sénateurs accomplissent collectivement, il est essentiel de comprendre dans quel cadre ils fonctionnent. En y regardant de plus près, on constate qu'il y a eu au fil des années des sénateurs, hommes et femmes, exceptionnels qui ont accompli de grandes choses pour les Canadiens et pour le Canada. Cette partie de notre étude offre une analyse statistique de la composition de la Chambre haute depuis 1867, une comparaison des fonctions de représentation des sénateurs et de celles des députés et un résumé des réalisations de certains et certaines parmi les plus mémorables membres qu'a comptés le Sénat canadien jusqu'ici.

1. Analyse statistique de la composition du Sénat depuis 1867

Après de longs débats, les Pères de la Confédération ont convenu de choisir les premiers membres du Sénat dans les assemblées législatives des provinces. En 1867, le Sénat comportait un nombre égal de sénateurs du gouvernement et de l'opposition. Les nominations faites par la suite n'ont toutefois pas maintenu cette égalité.

La composition du Sénat a été tantôt majoritairement conservatrice, tantôt majoritairement libérale, et les deux grands partis ont tour à tour été majoritaires à plusieurs reprises en 134 ans. Depuis 1955, il y a aussi des indépendants au Sénat, et, de 1972 à 1983, un sénateur représentait le Crédit social. Enfin, depuis 1990, le Parti réformiste/l'Alliance canadienne a également une représentation au Sénat.

Les conservateurs ont été majoritaires au Sénat de 1867 à 1901, puis la balance du pouvoir a penché du côté des libéraux, qui ont détenu la majorité à la Chambre haute de 1903 à 1917²⁷. Les conservateurs sont redevenus majoritaires de 1918 à 1929. Brièvement supplantés par les libéraux en 1930 et 1931, ils ont reconquis la majorité de 1932 à 1941. Les libéraux sont alors redevenus majoritaires et ils ont conservé la majorité pendant près de 50 ans, de 1941 à 1990. Dans les années 1990, les conservateurs ont eu la majorité pendant une brève période, après quoi elle est revenue aux libéraux. En 1956, il ne restait plus que cinq conservateurs au Sénat contre 76 libéraux; le premier ministre libéral, Louis Saint-Laurent, a décidé alors de nommer un conservateur et quelques indépendants. Les nominations que le

premier ministre Diefenbaker a faites entre 1957 et 1963 n'ont pas suffi à faire pencher le pouvoir du côté des conservateurs. Le premier ministre Trudeau, qui préconisait une réforme graduelle du Sénat, fut le premier, après Louis Saint-Laurent, à rompre avec la tradition, en nommant des conservateurs pour combler des postes de sénateurs occupés auparavant par d'autres conservateurs, au cours des années 1970.

En 1990, le premier ministre Mulroney a créé un précédent important en nommant au Sénat Stan Waters, du *Reform Party*, le premier sénateur élu du Canada. À l'automne de la même année, M. Mulroney créait un autre précédent, lorsqu'il invoqua l'article 26 de la *Loi constitutionnelle* afin de créer huit autres postes de sénateurs, soit deux par région.

En 1993, dans les semaines qui ont précédé son départ, le premier ministre Mulroney a nommé 13 conservateurs et un indépendant au Sénat, dont les effectifs étaient désormais complets, à l'époque, avec 104 sénateurs.

Le premier ministre Chrétien a fait des nominations très diverses au Sénat, y compris un certain nombre d'indépendants et des personnes n'ayant eu que peu de liens avec le Parti libéral. Ce qui constitue sans doute l'aspect le plus notable de ses choix est le fait qu'il a nommé un nombre presque égal d'hommes et de femmes ainsi que bon nombre de femmes et d'hommes à quelques années de l'âge de la retraite, 75 ans. À la fin de mai 2001, la représentation des partis était la suivante : libéraux, 54; progressistes-conservateurs, 33; indépendants, 5; et Alliance canadienne, 1. Douze des 105 sièges étaient vacants.

2.Comparaison des rôles et de la composition du Sénat et de la Chambre des communes

Les sénateurs sont des spécialistes qui ont une expérience longue et variée. Dans un article intitulé «The Senate and its Reform», le professeur C.E.S. Franks, de l'Université Queen's, a cité R. MacGregor Dawson, qui avait dit que le Sénat est «un abri pour ceux dont la vie active est presque terminée». Après cette citation, le professeur Franks a présenté une ventilation de l'expérience politique des sénateurs : «En 1985, sur 101 sénateurs, 17, dont plusieurs anciens premiers ministres provinciaux, avaient siégé à une législature provinciale, et 26 avaient siégé à la Chambre des communes. Deux avaient été députés fédéraux et provinciaux»²⁸. Il est évident que des gens qui ont depuis longtemps l'habitude de représenter les intérêts de leurs provinces comme députés élus ne peuvent, du jour au lendemain, cesser d'être des porte-parole loyaux de leur province et de leurs commettants quand ils sont nommés à la Chambre haute.

Par ailleurs, l'analyse que Robert J. Fleming a faite de la composition des deux Chambres du Parlement canadien a révélé que «même si, à chaque législature, la Chambre des communes compte beaucoup de gens d'affaires et d'avocats, elle n'en a jamais autant, en proportion, que le Sénat»²⁹. En général, toutes proportions gardées, plus de sénateurs que de députés ont fait des études supérieures; il y a aussi plus de femmes au Sénat qu'aux Communes (3,5 % comparativement à 20,6 % en 1988), et les sénateurs ont plus d'expérience professionnelle et politique et plus d'années de service comme parlementaires. Comme son effectif se renouvelle entièrement à peu près tous les 17 ans, le Sénat est une institution qui a la mémoire longue, grâce à des sénateurs qui sont devenus avec les années des législateurs compétents et expérimentés.³⁰

Le professeur Franks a conclu que les travaux des comités du Sénat «sont habituellement meilleurs que ceux des comités de la Chambre des communes»³¹. Selon lui, plusieurs raisons font qu'il en est ainsi : les enquêtes menées par le Sénat sont habituellement non partisans, les médias ne leur accordent pas

une attention excessive, et, en plus d'être «extrêmement aptes et expérimentés», les sénateurs ont le temps de se consacrer à des recherches et à des analyses exhaustives, souvent pendant longtemps, sans être forcés de satisfaire aux exigences du processus électoral. Et ces facteurs qui, d'après le professeur Franks, influent favorablement sur la qualité des travaux d'enquête du Sénat ont également un effet bénéfique sur leurs autres travaux en comité et, en général, sur l'ensemble des activités de la Chambre haute, bien qu'ils se manifestent de façon particulièrement évidente dans les enquêtes réalisées par des comités, quand le Sénat a le loisir d'établir son propre programme.

L'absence de partisanerie chez les sénateurs, particulièrement dans leurs travaux non législatifs, pour lesquels ils n'ont pas l'impression de nuire le moindre au programme législatif du gouvernement, est l'un des résultats positifs du système tant critiqué de nomination des sénateurs. En effet, une fois nommés, ils restent en poste jusqu'à l'âge de 75 ans, de sorte qu'ils n'ont pas à s'inquiéter d'obtenir un nouveau mandat ou de chercher à se ménager l'appui de leur parti politique pour pouvoir être réélus.

Dans le passé, les sénateurs jouaient des rôles plus importants qu'aujourd'hui dans l'administration de l'État. Cinq des treize membres du premier conseil des ministres étaient des sénateurs, et deux gouvernements ont même été dirigés par des sénateurs, sir John Abbott (1891-1892) et sir Mackenzie Bowell (1894-1896). Des sénateurs ont été titulaires de tous les grands portefeuilles, sauf celui des Finances, et, de nos jours, le chef du gouvernement au Sénat est encore membre du conseil des ministres.³²

Dans son ouvrage bien connu intitulé *The Unreformed Senate of Canada*, Robert A. Mackay, de l'Université Carleton, a dressé une liste de plusieurs des «sénateurs les mieux connus politiquement», qui ont en général siégé au cours des 75 premières années de la Confédération. F.A. Kunz mentionne essentiellement les mêmes sénateurs, mais sa liste est un peu plus longue, et ils sont pour lui les «politiciens les plus remarquables de leur époque»³³. Nous nous sommes inspirés de ces deux listes, en leur ajoutant quelques lignes sur certains sénateurs plus près de nous, pour établir la série de notices biographiques suivantes, où nous mentionnons certaines des réalisations de plusieurs sénateurs d'envergure.

L'hon. George Brown (Lib.) Né en 1818 à Alloa, en Écosse, George Brown arrive au Canada en 1843 avec son frère Gordon. Il fonde le *Globe* de Toronto. Après avoir commencé par s'allier au Parti réformiste, il s'en sépare bientôt, par horreur de toute relation entre l'Église et l'État, et prend la tête des *Clear Grits*. Sa carrière politique repose sur le principe de la représentation proportionnelle à la population. Dans le Canada d'avant la Confédération, il forme pendant quelques jours (en 1858) un gouvernement avec Antoine-Aimé Dorion du Bas-Canada.

Brown, l'un des Pères de la Confédération, participe à la Conférence de Québec où le rôle du Sénat est défini. Appelé au Sénat en 1873, il y siège jusqu'à sa mort, en 1880, des suites d'un attentat perpétré par un employé congédié de son journal.

Sir Oliver Mowat (Lib.) Né en 1820 à Kingston, sir Oliver Mowat fait des études de droit et sert dans diverses administrations du Haut-Canada au cours des années 1850 et 1860. Il participe à la Conférence de Québec à titre de ministre du Canada-Uni. En 1864, nommé vice-chancelier du Haut-Canada, il se retire temporairement de la vie politique.

En 1872, quand Edward Blake démissionne de son poste de premier ministre de l'Ontario, sir Oliver renoue avec la politique et lui succède. Élu député provincial de North Oxford, il cumule les postes de premier ministre et de procureur général de l'Ontario pendant 24 ans, ce qui ne s'était jamais vu. Durant toute cette période, il conquiert de haute lutte des droits accrus pour sa province.

En 1896, sir Oliver est nommé sénateur. À ce titre, il est leader du gouvernement au Sénat et ministre de la Justice sous l'administration Laurier. En 1897, il prend sa retraite du Sénat pour devenir lieutenant-gouverneur de l'Ontario, poste qu'il occupe jusqu'à sa mort, en 1903.

Sir Alexander Campbell (Cons.) Né dans le Yorkshire, en Angleterre, en 1822, Campbell est tout jeune quand il suit son père au Canada. Il est l'associé de sir John A. Macdonald comme avocat et il occupe de nombreux postes prestigieux, dont ceux de membre du conseil d'administration de la *Bank of Upper Canada*, de doyen de la Faculté de droit de l'Université Queen's et de membre du conseil d'administration de la *Law Society of Upper Canada*.

Campbell siège au Parlement du Haut-Canada, où il est élu au Conseil législatif en 1858. Il est l'un des Pères de la Confédération (il participe à la Conférence de Charlottetown ainsi qu'à la Conférence de Québec). Il est nommé au Sénat en mai 1867 et occupe au cours des ans plusieurs postes au Cabinet. Il reste en fonction jusqu'à sa mort, presque vingt ans plus tard.

Sir Richard John Cartwright (Lib.) Né à Kingston (Ontario), en 1835, sir Richard est président de la *Commercial Bank of Canada*. Élu au Parlement du Canada-Uni en 1863, il y reste jusqu'en 1867, quand il est élu à la Chambre des communes, l'année de la Confédération; il y siège jusqu'en 1878, puis de 1883 à 1904. Il est le ministre des Finances d'Alexander Mackenzie, de 1873 à 1878, puis le ministre du Commerce de sir Wilfrid Laurier, en 1896. Il est aussi premier ministre suppléant à deux reprises, pendant les absences de sir Wilfrid. Nommé au Sénat en 1904, il y demeure jusqu'à sa mort, en 1912.

Sir George W. Ross (Lib.) Né dans le comté de Middlesex (Ontario), en 1841, George Ross débute comme instituteur et devient ensuite avocat (il obtient un doctorat en droit en 1886). Il est longtemps député à la Chambre des communes et sert comme ministre de l'Éducation de 1883 à 1899. Il succède à sir Oliver Mowat comme premier ministre de l'Ontario et dirige la province de 1899 à 1905, puis est chef de l'Opposition à l'Assemblée législative jusqu'à sa démission, en 1907. Nommé au Sénat la même année, il y siège à titre de leader du Parti libéral de 1910 jusqu'à sa mort, survenue en 1914.

Sir George E. Foster (Cons.) Né dans le comté de Carleton (Nouveau-Brunswick), en 1847, sir George Foster, professeur d'humanités, est titulaire de plusieurs diplômes honorifiques. Élu pour la première fois à la Chambre des communes en 1882, il est ministre de la Marine et des Pêches dans le cabinet de sir John A. Macdonald. Il est réélu sans interruption (sauf en 1900) jusqu'en 1917.

Sir George, qui a été nommé sénateur en 1921, représente périodiquement le Canada à la Société des Nations au cours des années 20. Il est décédé en 1931.

Sir Allen Aylesworth (Lib.) Né à Newburgh (Ontario), en 1854, sir Allen Aylesworth, un avocat, est membre du conseil d'administration de la *Law Society of Upper Canada*. Il est député à la Chambre des communes de 1905 à 1911 et occupe les portefeuilles des Postes et du Travail, puis de la Justice. Il est nommé sénateur en 1923 et reste en fonction jusqu'à sa mort, en 1952.

Sir James Alexander Lougheed (Cons.) Né à Brampton (Ontario), en 1854, sir James Alexander Lougheed est avocat à Toronto jusqu'en 1883, puis il va s'installer à Calgary, où il devient membre du Barreau des Territoires du Nord-Ouest.

Appelé au Sénat en 1889, sir James y devient leader du Parti conservateur en 1904. En 1911, il devient ministre sans portefeuille et leader du gouvernement au Sénat, sous l'administration Borden. Il préside, pendant la Première Guerre mondiale, la Commission des hôpitaux militaires. Après la guerre, il dirige le tout nouveau ministère du Rétablissement civil des soldats jusqu'en 1920, puis occupe le poste de ministre de l'Intérieur, des Mines et des Affaires indiennes en 1921 quand le gouvernement Meighen est renversé par Mackenzie King. Lougheed meurt en 1925.

Raoul Dandurand (Lib.) Né à Montréal en 1861, Raoul Dandurand sort en 1882 de l'Université Laval avec un diplôme de droit. En 1886, il épouse une auteure de talent, Joséphine Marchand, fille du premier ministre du Québec, Félix-Gabriel Marchand. Nommé sénateur par sir Wilfrid Laurier en 1898, il devient Président du Sénat en 1905. C'est lui qui préside en 1906 à la première révision d'envergure du Règlement du Sénat, qui donne au Président le pouvoir - rarement invoqué - de faire respecter l'ordre et l'étiquette.

Le sénateur Dandurand est le fondateur et le premier président du volet canadien de l'Union interparlementaire pour la paix (UIP). Les affaires internationales et la paix mondiale l'intéressent énormément; il se dépense sans compter pour ces deux causes. En 1925, il est élu président de l'Assemblée de la Société des Nations, où il siège à titre de représentant du Canada de 1927 à 1930.³⁴

Le sénateur Dandurand s'efforce aussi d'accroître l'indépendance du Canada vis-à-vis de la Grande-Bretagne sur la scène internationale. Grâce à ses démarches, les deux premières missions diplomatiques du Canada (à part celle de Washington) sont ouvertes en 1928, l'une à Paris et l'autre à Tokyo³⁵. Au moment de sa mort, en 1942, il est universellement reconnu comme un grand nationaliste canadien et comme un internationaliste convaincu.

Arthur Meighen (Cons.) Né à Anderson (Ontario), en 1874, Arthur Meighen est élu pour la première fois à la Chambre des communes en 1908. Il devient solliciteur général en 1913 et occupe au fil des années plusieurs portefeuilles (Secrétariat d'État, Mines, Intérieur et Affaires indiennes). Il est premier ministre du Canada en 1920-1921, puis en 1926. Il décède en 1960.

Nommé sénateur en 1932, Arthur Meighen est leader du gouvernement au Sénat dans le cabinet Bennett. Il quitte à regret le Sénat pour reprendre la tête du Parti conservateur puis, défait lors d'une élection partielle en 1942, il retourne à ses intérêts d'affaires.

Thomas Alexander Crerar (Prog.) Né en 1876 à Molesworth, en Ontario, Thomas Alexander Crerar est élevé sur une ferme. Après avoir été instituteur pendant plusieurs années, il devient agriculteur, en plus d'occuper divers postes de président et de membre de conseils d'administration à Winnipeg, où il réside. Élu pour la première fois à la Chambre des communes en 1917, il devient membre du Conseil privé du Roi et ministre de l'Agriculture dans le gouvernement d'union de sir Robert Borden. En 1921, il devient chef du Parti progressiste, qui compte 66 députés à la Chambre des communes, et il le reste jusqu'à sa démission, en 1922. Il sert deux fois dans le cabinet de MacKenzie King, d'abord en 1929, comme ministre des Chemins de fer et Canaux, puis en 1935, comme ministre des Mines et des Ressources, portefeuille qui englobe alors des services oeuvrant dans les domaines de l'Intérieur, de l'Immigration et des Affaires indiennes.

Nommé sénateur en 1945, Thomas Alexander Crerar se spécialise dans l'étude des projets de loi portant sur les ressources naturelles et l'agriculture. Crerar est le premier homme politique à recevoir le titre de Compagnon de l'Ordre du Canada. Il prend sa retraite en 1966, et décède neuf ans plus tard.

Cairine Mackay Wilson (Lib.) Née en 1885 dans une famille aisée de Montréal, Cairine Mackay est la fille d'un homme d'affaires devenu sénateur. Comme son père, elle s'intéresse beaucoup à la politique. Elle se marie au début de la vingtaine et passe les dix premières années de son mariage à tenir une grande maison et à élever ses enfants. Dans la trentaine, elle se fixe des objectifs personnels d'ouverture sur le monde et commence à oeuvrer dans l'organisation du Parti libéral, où elle contribue à fonder deux associations : la Fédération nationale des libérales du Canada et l'Association du XX^e siècle.

Le 18 octobre 1929, un comité juridique du Conseil privé déclare que les femmes sont admissibles au Sénat. Cairine Wilson est nommée sénatrice en février 1930 et devient immédiatement présidente du Comité des édifices et des lieux publics. Pendant sa carrière au Sénat, elle siège à treize comités différents. Avec sa collègue et amie Muriel McQueen Fergusson, elle considère les comités comme «le coeur et l'âme du Sénat... c'est en comité que les sénateurs étudient et souvent récrivent les projets de loi irréflechis et mal rédigés qui leur viennent de la Chambre des communes... [et qu'ils] convoquent des témoins, reçoivent des documents, accumulent d'énormes dossiers de recherches et rédigent des rapports dont certains deviennent des balises de l'évolution politique du Canada»³⁶. La sénatrice Wilson meurt en 1962.

James Gladstone (Cons. indépendant) Né en 1887 à Mountain Hill, dans les Territoires du Nord-Ouest, James Gladstone est de la tribu des Gens du Sang de la nation des Pieds-Noirs. Il a de nombreux emplois avant de se lancer en politique et d'être nommé au Sénat : il travaille notamment comme conducteur de voitures à Fort McLeod, comme éclaireur pour la Police à cheval du Nord-Ouest, comme facteur, comme ouvrier dans un ranch et plus tard comme *rancher*. Il est président de l'Association des Indiens de l'Alberta de 1948 à 1954, ainsi qu'en 1956, et il en est le président d'honneur en 1957 avant d'en devenir «patron» en 1958. Il est délégué à Ottawa pour parler des problèmes et des questions intéressant les autochtones, en 1947, 1951 et 1953. Nommé sénateur en 1958, il est le premier autochtone visé par un traité à y siéger. Gladstone prononce son premier discours au Sénat en Blackfoot. Il meurt en 1971.

Charles Gavan (Chubby) Power (Lib.) Né à Sillery, au Québec, en 1888, Chubby Power, un avocat, sert sous les drapeaux pendant la Première Guerre mondiale. Élu pour la première fois à la Chambre des communes en 1917, il y est réélu jusqu'aux élections générales de 1953. Il est nommé membre du Conseil privé en 1935 et occupe au fil des années plusieurs portefeuilles, dont celui de la Défense nationale (Air). Il devient sénateur en 1955 et meurt en 1968.

Chubby Power, qui est reconnu comme un superbe politicien avec son demi-siècle d'expérience, publie en 1966 des mémoires révélateurs, *A Party Politician*, réflexions pénétrantes sur la politique canadienne (voir l'Annexe I, p. 40).

Michael Grattan O'Leary (Cons.) Né en 1888 dans le comté pauvre de Gaspé, au Québec, Michael O'Leary est fondamentalement un autodidacte. À 11 ans, il est employé dans une scierie, puis il travaille en mer dès l'âge de 15 ans. En 1909, il est reporter au *Standard* de Saint John; en 1911, l'*Ottawa Journal* en fait son représentant à la Tribune parlementaire. Il devient plus tard éditorialiste. En 1961, O'Leary prend la tête de la Commission royale d'enquête sur les publications.

Grattan O'Leary est nommé au Sénat en 1962 et il continue de remplir les fonctions de président de l'*Ottawa Journal* jusqu'en 1966. Il meurt en 1976.

William Ross Macdonald (Lib.) Né à Toronto, en 1891, William Macdonald, un avocat, sert sous les drapeaux pendant la Première Guerre mondiale. Il brigue sans succès les suffrages des électeurs de la circonscription de Brantford, en Ontario, aux élections générales fédérales de 1926 et de 1930, mais il est élu en 1935 et réélu en 1940, 1945 et 1949. Il est vice-président de la Chambre des communes de 1945 à 1949, puis occupe le fauteuil présidentiel de 1949 à 1953. Nommé au Sénat cette année-là, il agit comme leader du gouvernement et solliciteur général de 1953 à 1957. Ensuite leader de l'opposition au Sénat jusqu'en 1963, il redevient leader du gouvernement au Sénat et ministre sans portefeuille pendant neuf mois, puis prend sa retraite. Il décède en 1976.

Salter Adrian Hayden (Lib.) Né à Ottawa, en 1896, Salter Hayden est avocat spécialisé en droit des compagnies, en plus d'être un homme d'affaires en vue oeuvrant dans de nombreuses entreprises canadiennes. Il se présente aux élections fédérales de 1935 dans la circonscription de Toronto-St. Paul, mais sans succès. Il est appelé au Sénat en 1940 et y siège pendant près de 30 ans comme président du Comité permanent des banques et du commerce. Il démissionne de son siège au Sénat en 1983, pour raisons de santé, et meurt en 1987.

Muriel McQueen Fergusson (Lib.) Née en 1899 à Shédiac, au Nouveau-Brunswick, Muriel McQueen pratique le droit pendant quelque temps avant d'épouser en 1926 un de ses collègues. Pendant dix ans, elle travaille à la maison. Quand son mari tombe malade, en 1936, elle reprend la pratique du droit et assume les fonctions de son conjoint comme juge du tribunal des successions, greffière du tribunal de comté et avocate de la ville de Grand Falls. À la mort de son mari, en 1942, elle est confirmée dans ces charges, qu'elle est la première femme à occuper. Elle est aussi la première femme élue conseillère municipale à Fredericton, en 1950, et devient maire suppléant de la ville en 1953. Son expérience à la

mairie est brève, car elle est nommée sénatrice en mai de la même année.

Au Sénat, Muriel McQueen Fergusson continue à lutter pour les droits des femmes, des personnes âgées et des pauvres. Elle apporte une importante contribution aux travaux du Comité spécial sur la pauvreté. À l'extérieur de l'enceinte du Sénat, elle défend avec énergie des causes humanitaires internationales et communautaires. Elle meurt en 1997.

Première présidente d'une Chambre du Parlement, Muriel McQueen Fergusson est Présidente du Sénat de 1972 à 1974. Ayant fait partie du comité qui a recommandé la mise à la retraite des sénateurs à 75 ans, elle décide en 1975, alors âgée de 76 ans, de laisser son poste.

David Croll (Lib.) Né à Moscou, en 1900, David Croll arrive au Canada à l'âge de cinq ans. Il connaît une carrière extrêmement variée. À 25 ans, il est avocat; maire de Windsor à 30 ans, il est de 1934 à 1944 député à l'Assemblée législative de l'Ontario, et il occupe plusieurs portefeuilles pendant cette période. De 1939 à 1945, il sert dans l'armée où il s'enrôle en signant «Sa Seigneurie le soldat Croll». Il est démobilisé avec le grade de lieutenant-colonel. David Croll s'est taillé une réputation de réformateur en luttant pour les travailleurs et contre la discrimination.

Appelé au Sénat en 1955, David Croll y reste jusqu'à sa mort, en 1992. L'une de ses contributions les mieux connues comme sénateur est le rapport du Comité spécial du Sénat sur la pauvreté au Canada. Il est le premier juif à devenir ministre et sénateur au Canada.³⁷

Maurice Bourget (Lib.) Né à Lauzon (Québec), en 1907, Maurice Bourget fait des études d'ingénieur civil. Il commence à militer au Parti libéral à l'âge de 19 ans et est élu à la Chambre des communes en 1940. Il y siège pendant 22 ans, jusqu'à ce que les Créditistes s'imposent au Québec, au début des années 60. À titre de député, il est délégué aux séances des Nations Unies à Paris, en 1951, puis devient secrétaire parlementaire du ministre des Travaux publics et délégué à la Conférence interparlementaire du Commonwealth tenue à Londres en 1961.

Nommé au Sénat en 1962, Maurice Bourget en devient le Président en 1963 et le reste jusqu'en 1966. Pendant sa carrière sénatoriale, il est délégué à de nombreuses rencontres et conférences de groupes interparlementaires et se fait remarquer par ses discours sur le rôle de la Société Radio-Canada dans la promotion de l'unité et de la culture canadiennes, ainsi que sur le besoin du Québec d'accroître ses activités de recherche scientifique. Le sénateur Bourget meurt en 1979.

Eugene Forsey (Lib.) Né à Grand Bank (Terre-Neuve), en 1904, Eugene Forsey, un boursier Rhodes, est professeur, directeur de la recherche au Congrès du travail du Canada et plus tard sénateur; mais il est surtout connu pour sa remarquable connaissance des affaires constitutionnelles. Bien qu'élevé dans une famille conservatrice, il est partisan du CCF jusqu'à la fondation du NPD, en 1961 (défenseur d'un gouvernement central fort, il craint que le nouveau parti n'accorde trop de pouvoirs aux provinces).

Nommé au Sénat en 1970 sur la recommandation du premier ministre Trudeau, Eugene Forsey décide de siéger comme Libéral, jusqu'à sa retraite, en 1979. Même après, le sénateur Forsey demeure en vue sur la Colline et, en 1982, il se déclare Indépendant. Il a continué de se distinguer comme spécialiste en

matière constitutionnelle jusqu'à sa mort, en 1991.

Renaude Lapointe (Lib.) Louise Marguerite Renaude Lapointe a vu le jour à Disraeli (Québec) le 3 janvier 1912. Après avoir obtenu un premier diplôme en musique, elle a suivi des cours de littérature, de langues et de sociologie. Recrutée par *Le Soleil* comme critique de musique et de théâtre, elle y a travaillé pendant douze ans, écrivant souvent des éditoriaux pour le rédacteur en chef. En 1959, elle fut la première femme reporter à *La Presse*, dont elle est devenue éditorialiste en 1965. Sa compétence journalistique lui a valu le Certificat de mérite Bowater en 1962 et le titre de journaliste de l'année en 1965.

Renaude Lapointe fut nommée au Sénat en 1971; elle s'y est intéressée tout particulièrement à la réforme du Sénat, au bilinguisme, aux Nations Unies (où elle avait été déléguée) et à la sécurité de la vieillesse. Présidente du Sénat de 1974 à 1979, elle a continué par la suite de participer activement aux travaux de plusieurs associations parlementaires jusqu'à sa retraite en 1987.

Jacques Flynn (Cons.) Né à Saint-Hyacinthe (Québec), en 1915, Jacques Flynn obtient un diplôme de droit à l'Université Laval, où il enseigne ensuite le droit. Pendant la Deuxième Guerre mondiale, il siège au Comité des prix et du commerce en temps de guerre. Il est élu à la Chambre des communes en 1958, et il y est président suppléant et président de comités en 1960 et 1961. En 1961 et 1962, il est ministre des Mines et des Relevés techniques.

Jacques Flynn est appelé au Sénat en 1962; il y est leader de l'Opposition de 1967 à 1979, puis de 1980 à 1984. Entre-temps, il est leader du gouvernement au Sénat et ministre de la Justice et Procureur général du Canada dans le cabinet du premier ministre Joe Clark, en 1979-1980. Il décède en 2000.

Duff Roblin (Cons.) Né à Winnipeg en 1916, Duff Roblin, détenteur d'un doctorat en droit, sert sous les drapeaux pendant la Deuxième Guerre mondiale. Il est élu à la Législature du Manitoba en 1949, puis réélu à toutes les élections jusqu'en 1966. Choisi comme chef du Parti progressiste-conservateur du Manitoba en 1954, il devient premier ministre de la province en 1958. Il démissionne de son poste de premier ministre en 1967 et de son siège de député en 1968, pour se lancer dans les affaires.

Duff Roblin est nommé sénateur en 1978. Il devient leader du gouvernement au Sénat de 1984 à 1986.

Martial Asselin (Cons.) Né en 1924 à La Malbaie, au Québec, Martial Asselin, un avocat, est maire de La Malbaie de 1957 à 1963, et député fédéral de Charlevoix de 1958 à 1962. Réélu en 1963, il devient ministre des Forêts dans le cabinet de John Diefenbaker. Il est réélu en 1965 et 1968 et sert à titre de délégué du Canada dans plusieurs organisations et conférences internationales.

Martial Asselin est appelé au Sénat en 1972. En 1979, il est nommé ministre d'État responsable de l'Agence canadienne de développement international. Il est président suppléant du Sénat de 1984 à 1988. En 1990, il démissionne de son siège au Sénat lorsqu'il devient lieutenant-gouverneur du Québec.

Gildas L. Molgat (Lib.) Né à Ste. Rose du Lac (Manitoba). Molgat a fait ses études au Collège St-Paul et à l'Université du Manitoba, où il a remporté la médaille d'or de la Faculté de commerce en 1947. Il a premièrement été élu à l'Assemblée législative du Manitoba en 1953, où il a été reconduit pendant cinq mandats consécutifs. Il a aussi été chef du Parti libéral au Manitoba et chef de l'opposition de 1961 à 1968.

En 1970, Molgat est appelé au Sénat sur l'avis du Premier ministre Trudeau et il s'est acquitté de diverses charges parlementaires et politiques au Sénat. Il a ainsi été whip du gouvernement, chef adjoint de l'opposition et leader adjoint du gouvernement. Il est nommé à la présidence du Sénat de 1994 à 2001. Son intérêt pour les questions constitutionnelles a marqué toute sa carrière au Sénat. Il décède en février 2001.

CONCLUSION

«Sous sa forme actuelle, le Sénat fait du très bon travail... les sénateurs pourraient faire plus d'argent ailleurs... Le Sénat fait de l'excellent travail en polissant et en raffinant les projets de loi bruts que lui envoie la Chambre des communes.» William F. Gold, du Calgary Herald

Le Sénat s'est indéniablement acquitté du rôle que lui ont confié les Pères de la Confédération. Forts de leur expérience législative, collectivement plus grande que celle des députés qui siègent aux Communes, les sénateurs ont joué un rôle fondamental dans la révision et la correction des projets de loi. En outre, le Sénat a assumé une tâche importante dans ses travaux d'enquête, qui se sont révélés efficaces pour l'élaboration de politiques innovatrices. Il est peut-être vrai que le Sénat a moins bien rempli son rôle de représentation des régions, et pourtant, les négociations fédérales-provinciales ont compensé, tandis que le Sénat continué de se faire le champion des intérêts des minorités sociales.

Le contribuable canadien peut bien penser que les réalisations du Sénat n'en justifient pas le prix, mais si on le compare aux autres organes des législatures canadiennes, on voit qu'en 1991-1992 il ne coûtait que 1,61 \$ per capita, alors que la Chambre des communes en coûtait 8,49 \$ et les législatures provinciales, de 18 \$ à 30 \$.³⁸ Les chiffres per capita auront augmenté quelque peu au cours de la dernière décennie, mais ils demeurent révélateurs des coûts relatifs. Dans un Sénat élu, surtout s'il comptait tout au plus une centaine de membres, les sénateurs représenteraient tous un très grand nombre de commettants. Il leur faudrait des bureaux dans leur circonscription et ils devraient aussi augmenter leur personnel à Ottawa. Un Sénat élu serait vraisemblablement quatre fois plus cher que les 56 millions de dollars par année que coûte le Sénat actuel.

Les pressions exercées pour réformer le Sénat sont trop fortes pour être ignorées. Pourtant, après avoir étudié, discuté et négocié pendant des années, les Canadiens n'ont pas réussi à abolir ou à réformer cette institution nationale importante. Dans ces conditions, quelles solutions pourrait-on trouver pour sortir de l'impasse? Pour commencer, tous les Canadiens doivent être sensibilisés aux nombreuses réalisations de la Chambre haute fédérale, de façon à pouvoir la juger en connaissance de cause. C'est seulement alors qu'on pourra objectivement évaluer les nombreuses recommandations, allant de la réforme constitutionnelle à une réorganisation interne, pour déterminer laquelle aidera le mieux la seconde chambre du Canada - et non la secondaire - à travailler encore longtemps dans l'intérêt de tous les Canadiens.

BIBLIOGRAPHIE

- Campbell, C. The Canadian Senate: A Lobby from Within.
Toronto, MacMillan of Canada, 1978.
- Clark, George. "The Role of the Second Chambers," The Parliamentarian.
Vol. LXIII, No. 4., Octobre 1982.
- Dawson, MacGregor R. Democratic Government in Canada.
Toronto, University of Toronto Press, 1989.
- Eshelman, L.
(compilation),
Brooks, J. (update) «Suite donnée par le Sénat aux projets de loi de la Chambre des communes»,
Ottawa : Bibliothèque du Parlement, janvier 1987.
- Fleming, Robert J. Canadian Legislatures 1992: Issues, Structures and Costs.
Toronto, Global Press, 1992.
- Forsey, Eugene. "Reform of the Canadian Senate," The Parliamentarian.
No. 65, janvier, 1984.
- "The Canadian Senate," The Parliamentarian.
No. 63, Octobre 1982.
- "The Senate," Ontario Advisory Committee on Confederation: Background
Papers and Reports.
Vol. 2, William Kinmond, éditeur, Toronto : Queen's Printer and Publisher,
1970.
- Franks, Dr. C.E. S. "The Senate and its Reform," Queens Law Journal.
Vol. 12, No. 3, 1987.
- The Parliament of Canada.
Toronto, University of Toronto Press, 1987.
- Grenon, Jean-Yves. "Raoul Dandurand: Pionnier de la diplomatie canadienne," Cap-aux-
Diamants.
Vol. 5, No. 4, Hiver 1990.
- Hopkins E. Russell. «Financial Legislation in the Senate», Revue fiscale canadienne,
Vol. VI, n° 5, septembre-octobre 1958.
- «What's Right about the Senate», Revue de droit de McGill,
Vol. 8, n° 3, Montréal : Faculté de droit de l'Université McGill, 1962
- Jackson, Robert and
Doreen. Politics in Canada: Culture, Institutions, Behaviour and Public Policy.
Scarborough, Prentice-Hall Canada Inc., 1990.

- Kenny, Hon. C. "If Senators Were Elected." Ottawa, March 1993.
"The virtues of appointing Canadian senators," The Globe and Mail.
Toronto, mars 26, 1993.
- Knowles, Valerie. First Person: A Biography of Cairine Wilson, Canada's First Woman Senator.
Toronto, Dundurn Press Ltd, 1988.
- Kunz, F.A. The Modern Senate of Canada. 1925-1963.
Toronto, University of Toronto Press, 1965.

Second Chambers: A comparative study.
Montréal, McGill University, 1960.
- MacKay, Robert A. The Unreformed Senate of Canada.
Toronto, McClelland and Stewart Ltd., Rev. ed. 1963.
- Niemczak, P. Abolition of Upper Chambers and Severance/Compensation Packages.
Ottawa : Bibliothèque du Parlement, juillet 1991.
- Purves, Grant. Speakers of the Senate.
Ottawa : Bibliothèque du Parlement, 1988.
- Ross, Sir George W. The Senate of Canada, its constitution, powers and duties, historically
considered.
Toronto, Copp Clark, 1914.
- Rowe, Hon.
Frederick N. Into the Breach.
Toronto, McGraw-Hill Ryerson Ltd, 1988.
- Sharman, Campbell. "Second Chambers," Federalism and the Role of the State.
textes choisis par Herman Bakvis et William M. Chandler, Toronto :
University of Toronto Press, 1987.
- Seidle, Leslie F. "Senate Reform and the Constitutional Agenda: Conundrum or Solution?"
Canadian Constitutionalism: 1791-1991.
textes choisis par Janet Ajzenstat, Ottawa : Canadian Study of Parliament
Group, 1991.
- Smith, Norman I "M. Grattan O'Leary," The Journal Men: P.D. Ross, E. Norman Smith and
Grattan O'Leary of the Ottawa Journal.
Toronto, McLeod and Stewart, 1974.
- Sweeney, Alistair. George-Etienne Cartier: A Biography.
Toronto, McClelland and Stewart Ltd., 1976.
- Watts, R.L. "Second Chambers in the Federal Political Systems," Ontario Advisory
Committee on Confederation: Background Papers and Reports.
. Vol. 2. Toronto, Queen's Printer and Publisher, 1970.

- White, Randall J. Voice of Region: The Long Journey to Senate Reform in Canada.
Toronto and Oxford, Dundurn Press, 1990.
- Ouvrages de
référence :
- The Canadian Directory of Parliament 1867-1967,
textes choisis par J.K. Johnson, Ottawa : Archives publiques du Canada,
1968.
- Guide parlementaire canadien,
Ottawa : divers éditeurs pour les éditions consultées.
- Débats parlementaires sur la question de la confédération de l'Amérique
britannique du Nord,
Québec : Hunter, Rose & Co., 1865.
- Les Parlements dans le monde, deuxième édition, Union interparlementaire,
New York, Facts on File Publications, 1986.
- «Le Sénat du Canada : Aperçu législatif et historique»,
Ottawa : Direction des comités du Sénat, 1992.
-

ANNEXE 1

LECTURES RECOMMANDÉES

- Chaput-Rolland,
Solange & Robertson,
Brenda. Chère Sénateur.
Montreal, Éditions Libre Expression, 1992.
- Davey, Keith. The Rainmaker: A Passion for Politics.
Toronto, Stoddard Publishing Co. Ltd., 1986.
- Evans, Margaret A. Sir Oliver Mowat.
Toronto, University of Toronto Press, 1992.
- Forsey, Eugene. A Life on the Fringe: The Memoirs of Eugene Forsey.
Toronto, University of Toronto Press, 1990.
- MacQuarrie, Heath. Red Tory Blues
Toronto, University of Toronto Press, 1992.
- Mahoney, Ed &
Gallagher Ellis,
Andrea. Fun Along the Way: Memories of Dave Walker.
Toronto, Robertson Press, 1989.
- O'Leary, Grattan. Recollections of People, Press, and Politics.
Toronto: MacMillan of Canada, 1977.

- Power, Chubby. The Party Politician: The Memoirs of Chubby Power.
Norman Ward ed, Toronto, MacMillan of Canada Ltd, 1966.
- Warren, James R. The People's Senator: The Life and Times of David A. Croll.
Toronto, Douglas & McIntyre, 1990.

Notes

- ¹ L'Île-du-Prince-Édouard fut d'ailleurs la seule province à négocier en faveur d'un Sénat élu.
- ² Cité dans Seidle, F. Leslie, «Senate Reform and the Constitutional Agenda: Conundrum or Solution?», Canadian Constitutionalism: 1791-1991, textes choisis par Janet Aizenstat, Ottawa : Canadian Study of Parliament Group, 1991.
- ³ Kenny, l'hon. C., «If Senators Were Elected», Ottawa, mars 1993.
- ⁴ Niemczak, P., Compensation/Severance Packages and the Abolition and Reform of Upper Chambers, Ottawa : Bibliothèque du Parlement, 1992, p. 3 à 9.
- ⁵ Cité dans Ross, sir G.W., The Senate of Canada, Its Constitution, Powers and Duties, Historically Considered, Toronto : Copp, Clark, 1914.
- ⁶ Kunz, F.A., The Modern Senate of Canada, Toronto: University of Toronto Press, 1965, p. 10 et 11.
- ⁷ *Ibid.*, p. 11, et Débats parlementaires sur la question de la confédération des provinces de l'Amérique britannique du Nord, Québec : Hunter, Rose & Co., 1865, p. 35 et 36.
- ⁸ Campbell, C., The Canadian Senate: A Lobby from Within, Toronto: MacMillan of Canada, 1978) p. 4.
- ⁹ Hopkins, E. Russell, «Financial Legislation in the Senate», Revue fiscale canadienne, Vol. VI, n° 5, septembre-octobre 1958, p. 322 et 323.
- ¹⁰ Débats parlementaires sur la question de la confédération des provinces de l'Amérique britannique du Nord, *op. cit.*, p. 36.
- ¹¹ Kunz, F.A., *op. cit.*, p. 325 et 326.
- ¹² Cité dans Kunz, F.A., *ibid.*, p. 18.
- ¹³ Eshelman, L. (compilation) et Brooks, J. (mise à jour), «Suite donnée par le Sénat aux projets de loi de la Chambre des communes», Ottawa : Bibliothèque du Parlement, janvier 1987.
- ¹⁴ Campbell, C., *op. cit.*, p. 19. Les italiques sont de nous.
- ¹⁵ Kenny, l'hon. C., «The virtues of appointing Canadian senators», The Globe & Mail, Toronto, 26 mars 1993.
- ¹⁶ Forsey, Eugene, «The Canadian Senate», The Parliamentarian, octobre 1982, Vol. LXIII, n° 4, p. 274.
- ¹⁷ Watts, R.L., «Second Chambers in the Federal Political Systems», Ontario Advisory Committee on Confederation: Background Papers and Reports, Vol. 2, Wm. Kinmond, publisher, Toronto : Queen's Printer and Publisher, 1970.
- ¹⁸ Watts, R.L., *op. cit.*, p. 334.
- ¹⁹ Sharman, Campbell, *op. cit.*, p. 88.
- ²⁰ Watts, R.L., *op. cit.*, p. 336.
- ²¹ Sharman, Campbell, *op. cit.*, p. 90.
- ²² Toutefois, en France, les sénateurs sont élus au suffrage indirect par des collèges électoraux composés des députés à l'Assemblée nationale, des conseillers généraux et des délégués des conseils municipaux, plutôt que par l'ensemble de l'électorat.

- ²³ Hopkins, E. Russell, «What's Right about the Senate», *Revue de droit de McGill*, Vol. 8, n° 3, Montréal : Faculté de droit de l'Université McGill, 1962, p. 16.
- ²⁴ Jackson, Robert et Doreen, *Politics in Canada: Culture, Institutes, Behaviour and Public Policy*, Scarborough : Prentice-Hall Canada Inc., 1990, p. 371.
- ²⁵ Seidle, F. Leslie, *op. cit.*, p. 91 à 122.
- ²⁶ Élus par la population ou par les législatures provinciales et territoriales.
- ²⁷ Aucun chiffre n'est donné pour 1902.
- ²⁸ Un sondage réalisé en 1988 par Robert J. Fleming et mentionné dans *Canadian Legislatures 1992* (note 36) a révélé que 32,5 % seulement des députés fédéraux qui siégeaient cette année-là avaient déjà de l'expérience comme parlementaires.
- ²⁹ Fleming, Robert J., *Canadian Legislatures 1992: Issues, Structures and Costs*, Toronto : Global Press, 1992, p. 162.
- ³⁰ Kenny, l'hon. Colin, *op. cit.*
- ³¹ Franks, C.E.S., «The Senate and its Reform», *Queen's Law Journal*, Vol. 12, n° 3, 1987, p. 458 et 459.
- ³² «Le Sénat du Canada : Aperçu législatif et historique», Ottawa, Direction des comités du Sénat, 1992, p. 16.
- ³³ Kunz, F.A., *op. cit.*, p. 60 et 61.
- ³⁴ Purves, Grant, *Les présidents du Sénat*, Ottawa : Bibliothèque du Parlement, 1988, p. 33 à 35.
- ³⁵ Grenon, Jean-Yves, «Raoul Dandurand : Pionnier de la diplomatie canadienne», *Cap-aux-Diamants*, Vol. 5, n° 4, hiver 1990, p. 61 à 64.
- ³⁶ Knowles, Valerie, *First Person: A Biography of Cairine Wilson, Canada's First Woman Senator*, Toronto : Dundurn Press Ltd., 1988, p. 124.
- ³⁷ Rowe, l'hon. Frederick W., *Into the Breach*, Toronto-Montréal : McGraw-Hill Ryerson Ltd., 1988, p. 153.
- ³⁸ Fleming, Robert J., *op. cit.*, p. 70.
-